

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE
SUR
L'ÉVOLUTION ADMINISTRATIVE, JUDICIAIRE
ET FINANCIÈRE
DE
L'AFRIQUE ÉQUATORIALE FRANÇAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 14 mars 1911, à 1 heure 1/2

PAR

J. GOULVEN

Avocat à la Cour

Président : M. LESEUR, professeur.

Suffragants : } MM. CHAVEGRIN, professeur.
PERREAU, professeur.

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

41, Rue Victor Cousin, 41

1911



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE
SUR
L'ÉVOLUTION ADMINISTRATIVE, JUDICIAIRE
ET FINANCIÈRE
DE
L'AFRIQUE ÉQUATORIALE FRANÇAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 14 mars 1911, à 1 heure 1/2

PAR

J. GOULVEN

Avocat à la Cour



Président : M. LESEUR, professeur.

Suffragants : } *MM. CHAVEGRIN, professeur.*
 PERREAU, professeur.

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

11, Rue Victor Cousin, 11

1911

AVANT-PROPOS

Au moment où des réformes importantes viennent d'accroître la personnalité de notre ancien Congo en le transformant en Gouvernement général de l'Afrique équatoriale française, il nous a paru opportun de retracer l'évolution administrative, judiciaire et financière de notre grande colonie depuis son origine la plus reculée.

Naturellement nous n'étudierons pas le statut réel ou personnel des indigènes.

Leur législation se trouve dans des Coutumes encore assez mal connues et partant difficiles à analyser même dans leurs parties essentielles. Espérons cependant que dans quelques années les travaux des Decorse, des Bruel, des Chevalier permettront une étude approfondie du sujet en nous dévoilant les mœurs des populations de l'Afrique centrale.

La seule législation à étudier est donc celle qui est l'œuvre propre de la France, et cette œuvre se confond bien avec une œuvre d'organisation et d'administration. Bien que certains de ces territoires soient depuis peu seulement sous notre domination, ils présentent cependant une assez forte vitalité pour qu'on puisse y trouver l'essai raisonné d'une organisation politique, administrative et judiciaire.

L'organisation de nos possessions de l'Afrique équatoriale a suivi, en effet, jusqu'à présent, l'évolution assez lente d'abord, puis brusquement accentuée, qui a marqué dans ces territoires le développement de l'influence française.

Alors que notre domination en était encore à ses débuts, une ordonnance de 1840 avait pu, pour la première fois, réunir dans une organisation commune au Sénégal et dépendances, les établissements épars que nous possédions sur le littoral gabonais. Plus tard, quand les efforts de nos explorateurs, poursuivant l'œuvre de Brazza, eurent commencé à étendre notre influence vers l'hinterland, on reconnut qu'il fallait transformer en colonies distinctes les territoires nouvellement occupés. Ainsi se constituèrent vers 1900 les colonies du Gabon, du Moyen-Congo, de l'Oubangui-Chari-Tchad.

A ces colonies séparées il devint bientôt nécessaire de superposer une direction supérieure qui achevât l'unification politique et développât le progrès économique. Ce fut l'objet des organisations de 1902 et 1903, revisées et complétées en 1906. Nous arrivons enfin au dernier stade de cette évolution avec les actes de 1910 qui, s'inspirant des données de l'Afrique occidentale, constituent un empire solide et compact de 1.800 kilomètres carrés sous le nom de *Gouvernement général de l'Afrique équatoriale française*, sur la rive droite de l'antique Zaïre en face des immenses territoires du Congo belge.

Nous sommes ainsi amené à distinguer trois par-

ties dans cette étude que nous ferons précéder de quelques notions d'histoire. La première aura pour objet les actes qui ont présidé à la formation du Gouvernement général depuis notre premier établissement sur les côtes de Guinée jusqu'aux décrets du 15 janvier 1910.

Dans la seconde partie nous exposerons l'organisation administrative, judiciaire et financière de l'Afrique équatoriale française telle qu'elle résulte des documents nouveaux.

La dernière partie sera consacrée à un exposé succinct de l'organisation administrative et financière de notre voisine sous les tropiques, la colonie du Congo belge.

ÉTUDE
SUR
L'ÉVOLUTION ADMINISTRATIVE, JUDICIAIRE ET FINANCIÈRE
DE
L'AFRIQUE ÉQUATORIALE FRANÇAISE

INTRODUCTION HISTORIQUE

La formation des territoires qui composent aujourd'hui l'Afrique équatoriale française s'est opérée avec des caractères distincts dans deux phases successives que relie entre elles l'Acte de Berlin.

Sous la Monarchie de Juillet, alors que certaines nations européennes se désintéressent encore des questions coloniales, la France, traitant avec l'autorité indigène de puissance à puissance, établit sur les côtes de Guinée et du Gabon des comptoirs qui ne peuvent porter ombrage à personne. C'est une période consacrée tout entière à l'exploration et immortalisée par le nom glorieux d'un fils adoptif de la France : De Brazza.

Vers 1880, un revirement se produit dans les idées sous l'action croissante du commerce et de l'industrie. On comprend la nécessité d'une politique de

débouchés. L'ardeur devient même si grande qu'il faut déterminer les droits de chacun en Afrique : c'est le but de la Conférence de Berlin (1885).

Alors s'ouvre une seconde période consacrée à la reconnaissance et à l'extension des territoires vers l'hinterland. C'est l'époque où les nobles rêves des Crampel et des Marchand se seraient réalisés si la fatalité jointe à des complications internationales n'étaient venues briser leurs ailes et restreindre leur patriotique ambition.

Tels sont les faits que nous exposerons sommairement dans les pages suivantes.

Première période : de 1840 à 1885.

Vers 1842 la France, dont les entreprises se multipliaient étrangement, n'obtenait que des succès. Elle prenait possession de Mayotte et de Nossi-Bé « comme pour mieux observer Madagascar », a-t-on dit. En Océanie, où elle cherchait depuis longtemps de bonnes stations navales, elle s'emparait des îles Marquises et faisait reconnaître son protectorat par la reine Pomaré. Elle fondait enfin sur la côte occidentale d'Afrique les établissements de Grand-Bassam, d'Assinie et du Gabon. L'amiral Bouët Willaumez, de la division navale des côtes d'Afrique, s'était fait céder les premiers par des chefs indigènes, et avait créé un poste sur l'estuaire du Gabon, d'accord avec le roi Denis.

Dès ce moment, de hardis voyageurs cherchèrent les voies de pénétration faciles, les richesses naturelles du pays, etc... En 1867, le lieutenant de vaisseau Aymès reconnut l'Ogooué : la voie de l'avenir. Durant cette période, tous les chefs demandèrent successivement la protection française.

Malgré la découverte de l'Ogooué, la pénétration devait être arrêtée quelque temps à la suite de nos désastres continentaux de 1870-1871. Les explorations de Marche et de Compiègne furent peu remarquées : on ne se préoccupait guère du Gabon !

L'opinion ne fut éclairée que par les fructueuses randonnées de Savorgnan de Brazza qui allait donner à sa patrie d'adoption un domaine colonial plus grand que la France elle-même.

Parti avec l'ardeur de la jeunesse à la conquête de l'Afrique centrale, de Brazza voulut « soulever le voile sous lequel se cachait l'immense contrée inconnue qui nous séparait des régions du Haut-Nil et du Tanganika ». L'objectif de la mission fut réalisé en trois voyages (1878-1883) dont les deux premiers aboutirent à la fondation du Congo français, 20 novembre 1882. L'avenir était à Brazzaville ! Malgré les rivalités internationales qui commençaient à se faire jour, nous occupions la « clef du Congo ». Stanley, au nom de l'Association Internationale du Congo, « avait voulu planter orgueilleusement sur ce sol vierge le drapeau étoilé d'or, lorsque, à sa profonde stupeur, le drapeau tricolore se leva devant lui. La place était prise. C'est à M. de Brazza que nous som-

mes redevables de cette page élégante et glorieuse de notre histoire coloniale (1). »

La Conférence de Berlin

Pendant que de Brazza se rendait maître des deux rives du Congo, la situation diplomatique s'était profondément modifiée en Europe par suite des progrès incessants de l'ancien Comité d'études du Haut-Congo qui s'était transformé en « Association Internationale du Congo ». On sait comment Bismarck se déclara le champion de l'œuvre du roi des Belges pour faire pièce à la France et à l'Angleterre.

Il invita les nations à se réunir à Berlin en vue d'établir une entente internationale sur les principes de la liberté du commerce dans le bassin et les embouchures du Congo et sur les formalités à remplir pour que les occupations nouvelles sur la côte d'Afrique puissent être considérées comme effectives.

Ouverte le 15 novembre 1884, la Conférence aboutit à la signature de l'Acte général de Berlin (26 février 1885).

Au point de vue de la liberté du commerce, la Conférence de Berlin a réussi à *briser le pacte colonial*. En proclamant la liberté de la navigation sur le Congo et le Niger, elle n'a plus voulu l'exclusion des peuples étrangers au profit de la mère-patrie. C'est bien sous cet angle que Bismarck envisageait la question

1. Darcy. *La conquête de l'Afrique*, p. 39.

lorsqu'il disait : « Le but est l'égalité des droits et la solidarité des intérêts de toutes les nations, c'est la libre concurrence (1). »

En ce qui concerne les occupations futures, l'Acte de Berlin posait des principes nouveaux de droit public. Elle a accepté la théorie de l'insuffisance de la découverte (*inchoat title*) en admettant les principes de notification et d'occupation effective préconisés depuis longtemps par Grotius et Vattel (2).

Les règles adoptées par l'Acte de Berlin furent complétées plus tard par un certain nombre de prescriptions philanthropiques et humanitaires destinées « à mettre un terme aux crimes et aux dévastations qu'engendre la traite des esclaves africains ».

Dans ce but, les puissances souscrivirent aux mesures de l'Acte de Bruxelles (2 juillet 1890) (3). Plus spécialement, par l'arrangement de Lisbonne (8 avril 1892), la France, le Portugal et l'État du Congo étudièrent les ressources que les conditions nouvelles imposaient (4).

Au point de vue politique le plus clair résultat de ces conventions se traduisait par la défaite des vieilles puissances coloniales auxquelles tout un passé authentique d'explorations et de traités garantissait l'avenir. On admettait à la communauté des bénéfices

1. E. Nys. *Revue de droit international et de législation comparée*, 1903, p. 331.

2. Salomon. *L'occupation des territoires sans maître*.

3. Despagnet. *Droit international public*.

4. François et Rouget. *Manuel de législation coloniale*.

ces « nombre de nouveaux venus qui ne pouvaient faire preuve ni de vieux droits historiques, représentatifs de mérites et de dépenses du passé, ni du moindre effort de science, d'argent ou d'action militaire dans la période toute contemporaine (1). »

Deuxième période : de 1885 à nos jours (2).

L'Acte de Berlin avait indiqué les parts qui devaient revenir à chaque nation : la France obtint de la sorte 500.000 kilomètres carrés de territoire, l'Association Internationale en eut 2.500.000, et au Portugal fut réservé ce qui restait. Cependant il eût été difficile de dessiner avec exactitude des frontières que jamais aucun Européen n'avait suivies. La plupart des premiers arrangements durent donc subir des modifications.

D'un autre côté les lignes de partage ne pouvaient pas être conservées intégralement par suite de notre expansion à l'intérieur. Vers 1890 une pensée d'idéale liaison germa dans les cerveaux d'Africains illustres. Suivant la formule de l'héroïque Crampel, « l'Algérie et la Tunisie devaient s'étendre par le Sud à travers l'Aïr jusqu'au Tchad ; le Sénégal et le Soudan se prolongeraient par la ligne de Say jusqu'à Barroua ; enfin le Congo se reliait au lac central par les con-

1. Dubois et Terrier. *Un siècle d'expansion coloniale*, p. 586.

2. *Bulletin de l'Afrique française. La Quinzaine Coloniale.* — R. de Caix : *Fachoda, la France et l'Angleterre*.

trées comprises entre la Sangha et le Chari. » Si les bandes sanguinaires de Rabah empêchèrent Crampel de réaliser son dessein, elles ne purent arrêter complètement nos vaillants explorateurs. « Lorsque des os français tombent quelque part, du même coup la terre devient française, de ces os s'élève toujours un vengeur et une semence future de civilisation (1). » A Crampel succéda Dybowski (1891). La même année, Fourneau et Gaillard remontèrent la Sangha, Mizon traversa d'ouest à l'est l'Adamaoua. En 1893 la mission Maistre, partie du Haut-Oubangui, découvrit des régions encore inexplorées dont l'organisation fut ensuite confiée à Liotard. Enfin en 1896-1897 M. Gentil descendit le premier le Chari jusqu'au Tchad sur son vapeur démontable le « Léon-Blot ».

C'est à cette époque que fut décidée la mission Marchand. « Les coloniaux français avaient fait un beau rêve : relier le Congo à Obock, l'Atlantique à la mer Rouge, passer du bassin du Congo dans celui du Nil, prendre par le Soudan l'Égypte à revers, poser avec une force nouvelle la question de l'évacuation de ce pays, réparer enfin la faute commise en 1882. Les Anglais, de leur côté, voulaient joindre le Caire au Cap ; pour cela il leur fallait tout d'abord s'assurer le cours du Nil jusqu'aux grands lacs, de manière à unir l'Égypte à leur colonie de l'Afrique orientale. Ces deux lignes de l'Ouest à l'Est et du

1. M. de Vogué. Discours prononcé à la Société de géographie commerciale, 20 octobre 1891.

Nord au Sud devaient fatalement se croiser. Le conflit était inévitable. Fachoda, bourgade obscure devenue subitement célèbre, fut le point d'intersection où les prétentions des deux nations rivales vinrent se heurter (1). » L'épilogue de l'affaire est connu : la France, malgré ses titres certains, sacrifia à l'amour de la paix ce projet de jonction, préférant s'incliner provisoirement devant l'intransigeance de la Grande-Bretagne.

A l'heure actuelle, après avoir débarrassé l'Afrique centrale du joug tyrannique de Rabah par le brillant combat de Kousséri (1900), notre action s'est portée sur le Ouadaï où l'agitation senoussiste paraît avoir redoublé du fait de la prise d'Abécher. Les désastres récents du Bir Taouil et de Dridjelé en sont les tristes preuves (2).

A la suite de ces événements certains ont préconisé l'abandon du pays par peur d'une *politique d'engrenage* qui aurait pour résultat de nous faire conquérir des territoires stériles et de nous causer des déceptions, en même temps qu'elle pousserait nos troupes à aller, sans but, toujours de l'avant ! Ces craintes sont chimériques. Comme l'a très bien exposé M. Étienne dans son discours à la Chambre du 24 décembre 1910, le pays est riche, les villages se touchent, on y trouve de l'eau, du miel, du mil, du bétail à exporter.

1. A. Girault. *Principes de Législation Coloniale*, p. 286.

2. *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, 1909-1910,

« Mais devons-nous aller au delà ? *D'abord nous ne le pouvons pas : nous sommes à la frontière* (1). *Il ne s'agit donc pas de conquêtes nouvelles...*

« Aujourd'hui notre empire est constitué d'une façon précise ; ses limites sont tout à fait déterminées ; il est bien encadré, il est bien chez lui. Nous devons maintenant nous préoccuper de le mettre en valeur le plus rapidement possible ; nous devons avoir le souci de lui donner les ressources nécessaires pour cela... »

1. Convention du 22 mars 1899.

PREMIÈRE PARTIE

FORMATION DU GOUVERNEMENT GÉNÉRAL DE L'AFRIQUE ÉQUATORIALE FRANÇAISE

CHAPITRE PREMIER

**L'action de la France dans le golfe de Guinée
sous l'Ancien Régime. — Les Compagnies de
Commerce (1).**

Nous ne parlerons pas ici des missionnaires français qui s'étaient établis au Gabon dès le xvr^e siècle ; leur action ne présente en effet aucun caractère politique. Sous ce rapport, il est bien plus intéressant d'examiner les vues des Compagnies de commerce que l'Ancien Régime créa pour « enrichir le royaume et avec lui le roi ».

La Couronne ne fut guère heureuse dans le choix de ses moyens de colonisation. Les Compagnies, malgré des privilèges exorbitants, ne réussirent point,

1. Dufresne-Francheville. *Histoire de la Compagnie des Indes*, Archives coloniales C⁶. — Chemin-Dupontès. *Les Compagnies de Colonisation sous Colbert*.

et la royauté dut elle-même les dissoudre à plusieurs reprises.

L'histoire de ces Compagnies de commerce est peu connue, par suite du manque de documents pour la côte de Guinée. Un incendie survenu à la Chambre des Comptes en octobre 1737 aurait, paraît-il, consumé entre autres choses les déclarations portant établissement des Compagnies de Guinée. Les archives, d'autre part, si riches en mémoires sur le Sénégal, ne contiennent qu'un nombre restreint de manuscrits et d'ouvrages sur l'Afrique équatoriale.

Pour ces raisons, il est difficile de reconstituer le passé de ces diverses Compagnies. Nous nous bornerons donc à des généralités dans le cours de cette étude.

Le génie de Richelieu avait compris l'importance des expéditions maritimes au point de vue des débouchés à ouvrir à l'industrie métropolitaine. Aussi son objectif fut-il de protéger le commerce et de multiplier les colonies. Dans cette intention il créa de nombreuses Compagnies auxquelles il accorda les privilèges les plus étendus.

En Afrique diverses Compagnies furent ainsi formées entre 1633 et 1635 et l'une d'elles obtint le commerce exclusif pour une période de dix ans de Sierra-Leone au cap Lopez (1).

Sous Colbert, le nombre de ces Compagnies aug-

1. Chailley-Bert. *Les Compagnies de Colonisation sous l'Ancien Régime*.

menta dans de telles proportions que cette recrudescence leur mérita les plus sévères critiques de A. Smith : « Quelques nations ont abandonné tout le commerce de leurs colonies à une Compagnie exclusive... de tous les expédients dont on puisse s'aviser pour comprimer les progrès d'une colonie, c'est sans doute là le plus efficace. »

Parmi les nouvelles Compagnies il faut citer *la Compagnie des Indes Occidentales* (1) dont le privilège accaparait tout le trafic du cap Vert au cap de Bonne-Espérance « tant et si avant qu'elle pouvoit s'étendre dans les terres, ensorte que la coste de Guinée et du Sénégal faisoit partie des concessions accordées par Sa Majesté à cette Compagnie ». Elle était en outre exempte des droits de sortie « sur tout ce qui était porté dans les pays de sa concession », et ne devait payer que la moitié des droits à l'entrée en France pour les marchandises qu'elle importerait directement.

A cette concession était jointe celle des îles d'Amérique pour une durée de quarante ans. Ce devait être sa perte. En outre il lui était fait don « ensemble de tous les droits de propriété, seigneurie directe et de justice ».

Par suite de l'étendue et de l'éloignement de ces territoires la Compagnie des Indes ne put mener son entreprise à bonne fin. Elle négligea l'Afrique trop

1. Lettres patentes du 28 mai 1674 (Archives du Ministère des Colonies, correspondance générale des côtes d'Afrique).

éloignée de son centre d'action, et n'y trouvant pas son compte, dut rétrocéder ses privilèges et marchandises à la *Compagnie du Sénégal* (11 novembre 1673) (1). Mais celle-ci ayant contracté plus de 3.000.000 de dettes fut dissoute l'année suivante, et la liberté du commerce fut proclamée.

De nouvelles lettres patentes de juin 1679 confirmèrent en les rétablissant les privilèges accordés à la *Compagnie du Sénégal* en 1673. Malheureusement la guerre, ayant éclaté entre la France et la Hollande, causa de grosses pertes à la *Compagnie* qui ne put fournir les 2.000 nègres qu'elle s'était engagée à transporter en Amérique. Elle dut vendre ses habitations et privilèges à la *Compagnie du Sénégal et d'Afrique* (2 juillet 1681), dont le sort ne fut guère plus heureux. Ce fut en vain qu'elle équipa deux vaisseaux pour la traite des nègres de la Côte d'Or, elle disposait de moyens d'action trop faibles. En 1684, le roi, découragé par ces tentatives infructueuses, accorda la liberté du commerce à ses sujets (2). Toutefois dans l'idée que la situation s'améliorerait si on déchargeait la *Compagnie* d'une partie de ses territoires, le commerce ne fut rendu libre que de Sierra-Leone au cap de Bonne-Espérance.

En 1685, le 6 janvier, le roi rendit une déclaration portant établissement d'une « *Compagnie de Guinée*

1. La vente fut faite aux sieurs Egrot, conseiller secrétaire du roi, François et Raguenet, bourgeois de Paris, moyennant une somme de 75.000 livres.

2. Bonnassieux. *Les grandes Compagnies de commerce*.

qui ferait seule le commerce des nègres, de la poudre d'or et de toutes autres marchandises qu'elle pourroit traiter aux costes d'Afrique depuis la rivière de Serrelionne inclusivement jusqu'au cap de Bonne-Espérance » (1). Ce privilège était accordé sans préjudice des traités d'alliance et de commerce faits par Sa Majesté avec les princes et les États de l'Europe qui demeureront en leur force et vertu. Aux termes de l'arrêt les membres de cette Compagnie étaient choisis par le roi et relevaient du secrétaire d'État de la Marine et du Commerce.

Animée de bonnes intentions, la Compagnie de Guinée arma trois bâtimens qui se rendirent sur les côtes concédées. Des déboires l'attendaient : au lieu

1. La Compagnie pouvait faire construire des forts et des habitations, faire fondre des canons aux armes du roi et lever les matelots et soldats dans le royaume pour les faire servir en Afrique. Dans ces forts la Compagnie établissait des gouverneurs de son choix et les destituait à son gré. Néanmoins la nomination du gouverneur était subordonnée à des lettres de provision du roi, « lesquelles n'étaient jamais refusées ». La Compagnie pouvait armer et équiper en guerre des vaisseaux pour l'augmentation et la sûreté de son commerce.

Comme seigneur justicier des dits pays la Compagnie nommait les juges partout où il y avait besoin. Ils connaissaient de toutes affaires de justice, police, commerce et navigation tant civiles que criminelles. « Tous procès et différens qui pourroient naître entre la Compagnie et les particuliers non intéressez, pour raison des affaires d'icelle seront jugez et terminez par les juges consuls dont les sentences s'exécuteront en dernier ressort jusques à la somme de 1.500 livres et au-dessus par provision faut l'appel. »

En matière criminelle les affaires étaient instruites par les juges ordinaires « sans que le criminel puisse attirer le civil, lequel sera jugé comme ci-dessus » (Lettres patentes de 1694 et de 1696).

de bénéfices elle enregistra des pertes considérables. Les naturels du pays, maintes fois pillés par les Hollandais, prirent les vaisseaux de la Compagnie pour des « interlops » et ne voulurent pas échanger de produits avec eux.

Elle eut alors l'intention d'établir des comptoirs à terre. « L'expérience des premières entreprises a appris aux interessez en ladite Compagnie qu'il étoit impossible de faire la traite de l'or, abondante ny utile, à moins que d'avoir des etablissemens et magazins à terre pour y attirer commodément les habitans des costes et negocier pendant toute l'année. Au lieu qu'en negotiant sous voile les dépenses des équippages dans un long séjour consomment le profit... et que la crainte que les naturels ont des nations les empesche de venir aux vaisseaux françois qu'en cachette ; et qu'enfin le petit nombre de ceux qui y viennent sont de pauvres habitans résidents sur les dites costes, n'ayans besoin que de certaines marchandises ou d'une même espèce (1). »

En conséquence, elle établit quelques comptoirs sur la côte entre Acra et Angole. Ceux-ci devaient n'avoir qu'une existence éphémère. Jaloux de ces établissemens, les Hollandais les livrèrent aux flammes après les avoir pillés. De leur côté, les commis préposés à la garde des marchandises préférèrent dissiper celles-ci en « s'abandonant à la débauche » (2).

1. Mémoire du 5 juillet 1686 (Arch. Col.).

2. Projet d'établissement de comptoirs sur la côte de Guinée, 1701.

Cet échec amena la Compagnie à chercher ailleurs un point de ravitaillement. Son attention se porta sur l'île de Corisque au nord du Gabon. « Cette île est située à 1 degré et demi au nord de la Ligne, à environ 1 lieue des terres au sud du golfe de Bénin et à 60 lieues de Bénin, au nord du cap de Lopez et à environ 60 lieues de ce cap. L'Île du Prince est à pareille distance et à l'ouest de Corisque qui est à 200 lieues de Juda et autant d'Angole... Elle n'est habitée par personne, soit européens, nègres ou sauvages. Elle produit de l'eau, du bois, et le solage est propre au riz, au mil, au bétail et autres fruits qu'on trouve dans les terres voisines. »

L'île de Corisque ne contenait pas de noirs. Il était facile de remédier à cette lacune : des barques montées par des hommes du métier parcourraient les côtes et les estuaires pour assurer le recrutement des nègres. Ceux qui conduiraient ainsi les embarcations rapporteraient leurs découvertes et s'il était nécessaire d'avoir des commis sédentaires dans quelques endroits, le chef pourrait en désigner quelques-uns et suivre de près leurs opérations. Ainsi, la Compagnie cesserait d'être tributaire de l'île du Prince, ce nouveau comptoir étant sur le passage de la côte de Guinée aux îles d'Amérique.

Cette nécessité d'un entrepôt dans ces mers se faisait d'autant plus sentir qu'à cette époque l'*Assiente* joignit son commerce à celui de la Compagnie de Guinée (27 août 1701) dont le roi venait de changer les principaux actionnaires. Sous l'influence de ces

diverses circonstances on put se croire dans une ère de prospérité et en 1706 la Compagnie pensa que l'occupation de l'île du Prince « située près de la côte de Guynée en Affrique » présenterait de nombreux avantages. Cette île « serait un azile assuré par la situation de son port... On viendrait directement en France sans s'arrêter autre part. Là on ferait venir des noirs que des barques et des brigantines iraient recruter à Juda, Bénin, Calbard et plusieurs autres endroits dont le plus éloigné n'est pas à plus de 200 lieues (1). »

En outre la Compagnie épargnerait plus de 200.000 écus par an du fait du raccourcissement de la route d'Amérique et du meilleur état sanitaire des nègres et des matelots.

Enfin les frais d'occupation seraient remboursés au quadruple puisque l'île renfermait plus de 2.000 noirs qui seraient avantageusement vendus au Brésil.

Ces brillants projets ne furent malheureusement pas mis à exécution : la Compagnie ne sut pas profiter des événements pour développer son commerce. Ne voulant pas ou ne pouvant pas exercer son privilège par elle-même, elle préféra donner des permissions à quelques négociants. C'était de sa part une véritable concussion sur les particuliers qui faisaient le commerce entre Juda et Angole. Aussi put-on lui reprocher, à l'expiration de son contrat, d'avoir joui pendant vingt-huit ans de ses privilèges, « quoi-

1. Lettres de mai 1706 (Arch. Col.).

qu'elle n'ait fourni par elle-même aucuns nègres ou presque point à nos colonies » (1).

Ces résultats négatifs, les récriminations des négociants incitèrent la royauté à dissoudre la Compagnie de Guinée dont le privilège expirait en 1714. A l'exemple de l'Angleterre « dont on doit souhaiter d'imiter les maximes pour l'administration du commerce et des colonies », Monseigneur de Pontchartrain accorda la liberté du commerce, mais sous certaines conditions, qui amenèrent d'ailleurs des protestations de la part des intéressés (2) (15 mai 1714).

Une crise de main-d'œuvre s'ensuivit et les colonies de plantation menacèrent de dépérir par suite de la pénurie de travailleurs. De vives réclamations parvinrent au roi. En 1716 considérant que « rien ne contribue davantage à l'augmentation des colonies et la culture des terres que le laborieux travail des nègres, Sa Majesté, désirant aussi faciliter la traite qui se fait des côtes de Guinée aux îles d'Amérique », proclama la liberté du commerce en faveur de tous ses sujets depuis « Serra Lione inclusivement jusqu'au cap de Bonne-Espérance », à condition que les vaisseaux fussent armés dans les ports de Rouen, La Rochelle, Nantes et Bordeaux.

1. *Mémoire pour l'établissement d'une Compagnie de Guinée*, 1712 (Arch. Col.).

2. Pour réagir contre l'abondance des vaisseaux particuliers sur les lieux de traite, ce qui avait fait renchérir le prix des nègres, on décida de n'accorder que douze permissions par an. En outre certaines obligations frappèrent les armateurs ; ainsi les passeports devinrent obligatoires et une taxe fut prélevée sur chaque noir vendu aux îles.

La liberté de commerce ne parvint pas à guérir le mal auquel on avait voulu porter remède. L'expérience apprit « que le particulier dans son commerce n'envisage que le présent sans s'embarrasser de l'avenir, qu'il agit sans aucune considération de l'État » (1).

En même temps une Compagnie, se déclarant plus apte que des particuliers à faire le commerce d'Afrique, offrait à la Couronne de créer des comptoirs et de transporter annuellement plus de 8.000 nègres aux Amériques.

Elle obtint ses lettres patentes le 27 septembre 1720. Le commerce de Guinée lui appartenait d'une manière exclusive et à perpétuité.

« Les terres que la Compagnie pourra occuper dans cette concession lui appartiendront en propriété pour y faire tels établissemens que bon lui semblera ; y construire des forts pour sa sureté ; y faire transporter des armes et des canons, y établir le nombre des commandants, officiers et soldats qu'Elle jugera à propos pour assurer son commerce tant contre les étrangers que contre les naturels du pays ; à l'effet de quoi Sa Majesté permet à la *Compagnie des Indes* de faire avec les roys nègres tel traité qu'Elle trouvera bon (2). »

Dans l'exercice de ses prérogatives la Compagnie fut amenée à prendre quelques mesures intéressantes, C'est ainsi qu'après avoir chassé les Anglais, elle s'éta-

1. *Mémoire de la Compagnie des Indes.*

2. Arrêt du 27 septembre 1720.

blit à Annamabou « devenu un objet de la dernière conséquence : cette rade est aujourd'hui l'endroit de toute la côte où le commerce est le plus avantageux ; les noirs y abondent et il s'y traite beaucoup d'or ». De même elle pourchassa les forbans, qui razziaient la côte depuis Juda jusqu'à Angole pendant la belle saison (1), et se préoccupa de s'établir à terre, suivant l'exemple des Anglais qui venaient de s'installer à Cabinda. Certes, la Compagnie possédait déjà un comptoir dans le golfe de Guinée, mais outre qu'il était trop éloigné des côtes nouvelles, il subissait les ravages des rois du Dahomey, si bien que la traite en avait été rendue « incertaine et dommageable ». Cependant la Compagnie ne fut pas assez heureuse : elle ne put pas devancer les Anglais à Malimbe. De la sorte les principaux points de la côte d'Angole se trouvaient aux mains des étrangers sans espoir pour les Français d'y traiter à l'avenir qu'avec de grandes difficultés.

Vers 1748, le commerce de Guinée étant devenu plus considérable, il fut question de créer d'autres Compagnies. L'une d'elles ne demandait aucun privilège autre que celui de faire le commerce sur les « côtes nouvelles » (2) pendant cinq ans (3). Sa demande ne fut pas accueillie. Par contre, une nouvelle société obtint de faire le commerce, probablement .

1. *Mémoire de la course des forbans*, 1722 (Arch. Col.).

2. Les côtes de l'Afrique au sud de l'Équateur.

3. Projet d'une société de cinq ans pour le commerce de Guinée , 1748 (Arch. Col.).

du cap de Formose à la rivière de Congo, sous le nom de *Compagnie d'Angole*.

Après le traité de Paris de 1764, la France n'avait encore que peu de comptoirs sur toute la côte sud d'Afrique. Néanmoins le roi voulut les réunir tous dans le *Gouvernement de Gorée*, « afin que ces établissemens puissent mutuellement s'aider et s'entresecourir » (1). De son côté, le duc de Praslin fit étudier l'organisation des colonies anglaises dans le but de mettre un peu d'ordre dans les nôtres. La Compagnie des Indes allait sans doute profiter de ces bonnes dispositions de la Couronne, lorsqu'on connut en France la ruine du système de Law. La Compagnie, étroitement liée à ce système, fut attaquée par Morellet (1) et dissoute par un arrêt d'août 1769.

La disparition des Compagnies ne porta pas entrave au commerce. Au contraire, nous voyons se produire, quelques années plus tard, un véritable engouement pour les côtes nouvelles. Les Européens s'établissaient à Cabinda, Malimbe, Mossula; en même temps qu'ils exploraient les rivières et les estuaires jusqu'au cap de Bonne-Espérance et même jusqu'à l'Afrique orientale.

Les Français ne restaient pas inactifs. Dans le but de recruter des esclaves, ils armaient des vaisseaux qui portèrent notre pavillon sur ces côtes lointaines et qui ne tardèrent pas à nous assurer une prépon-

1. *Mémoire sur la situation actuelle de la Compagnie des Indes* (juin 1769).

dérance marquée (1). Le roi, de son côté, engageait ces expéditions commerciales au moyen de primes et de privilèges (2).

Cet exode vers les terres situées au sud de l'Équateur ne fut pas sans être nuisible au commerce du Gabon, qui resta pratiqué seulement par les Anglais et les Portugais. Il fut négligé des vaisseaux français qui « se sont dégoûtés par la mauvaise qualité des nègres », nous dit un mémoire. En somme, presque tout le trafic se trouvait concentré sur la côte d'Angole, car les noirs y étaient très nombreux et pouvaient être achetés à vil prix.

Cependant ces rivages étaient par trop éloignés de la métropole pour qu'un négoce actif pût s'établir. Pour y accéder les navires devaient en effet se ravitailler en route dans des ports anglais ou portugais; de là des frais considérables, des retards et parfois de grosses difficultés. Cette situation présentant ainsi de nombreux inconvénients, certains particuliers voulurent y remédier, entre autres un ancien aumônier du comptoir de Juda, qui nous a laissé à ce point de vue de très intéressantes relations (3).

« On pourroit tenter de s'établir, écrit-il, à l'isle de Fernando Po que les Portugais viennent d'abandonner. Cette nation, qui sait sa faiblesse, cherche à se

1. *Mémoires* du sieur Suidre (Arch. Col.).

2. Il accordait une prime de 15 livres par tête de noir exportée, mais il exigeait un rapport sur la traite et une description des lieux.

3. *Mémoires donnés sur la Côte d'Afrique*, par Ch. Bullet, 1777 (Arch. Col.).

concentrer au Brésil et à ses établissemens de Saint-Paul de Louango et de Saint-Philippe de Benguella à la côte d'Angole... Ce seroit peut-être un moment favorable de traiter avec eux de leurs îles d'Anno-bon, de Saint-Thomé et du Prince, dont nous tirerions meilleur parti qu'eux, car elles sont en friche, du moins celle du Prince où j'ai été... Le cap Lopez nous offre l'endroit le plus avantageux pour y faire une colonie, tout au moins un fort qui auroit des contours depuis les îles de Corisco jusqu'à Mayomba. De là, nous serions à portée des golphes de Bénin et du Gabon, nous ne serions plus obligés de relâcher chez les Portugais. »

L'auteur montrait ensuite qu'avec sept forts construits à peu de frais nous pouvions nous emparer de tout le commerce d'une côte de près de 1.800 lieues de long. Il proposait même de former une nouvelle compagnie d'Angole dont les privilèges s'étendraient du cap Bojador au cap de Bonne-Espérance.

D'autres particuliers envisagèrent comme points de relâche possibles, soit les îles Cerisey, soit le port de Lopez « avantageux à nos traiteurs qui ne seraient plus obligés d'aller à l'île du Prince et à Saint-Thomé ».

Par tous ces moyens on espérait augmenter les bénéfices de la traite et diminuer la longueur des voyages en Amérique (1).

Mais la Royauté, en proie aux dissensions intestines, n'eut bientôt plus le loisir de s'occuper des colo-

1. *Mémoire sur le commerce de Guinée*, 1782 (Arch. Col.).

nies, et comme le déclarait honteusement un ministre, on ne pouvait veiller « aux écuries quand le feu était à la maison ».

A la veille de la Révolution, nos possessions d'Afrique furent néanmoins divisées en trois parties :

La première comprenait toute la côte nord qui s'étend du cap Blanc au cap Vert.

La seconde, englobant nos comptoirs du golfe de Guinée, se terminait au cap Lopez.

La troisième enfin était formée par les « côtes nouvelles » qui se continuaient jusqu'au cap de Bonne-Espérance.

Une petite station navale, sous les ordres d'un capitaine de vaisseau, devait protéger les intérêts du commerce français dans cette immense étendue (1).

Cette organisation disparut avec la tourmente révolutionnaire, et il nous faut arriver à la Monarchie de Juillet pour pouvoir étudier l'action vraiment manifeste de la France au Gabon.

1. Lettres du 27 novembre 1785 (Arch. Col.).

CHAPITRE II

L'Organisation de nos premiers établissements (1840-1886). — Les Comptoirs.

Création des Etablissements de la Côte d'Or et du Gabon, 1851. — Depuis 1815, la France entretenait le long des côtes occidentales d'Afrique quelques navires qui avaient pour mission « d'anéantir la traite des esclaves ou du moins d'empêcher que le pavillon français ne couvrit des opérations de ce genre » (1). Ce fut cette surveillance de la traite qui détermina l'établissement des postes français au Gabon. Montagnier de la Roque, commandant de la station navale en 1838, employait pour la chasse aux négriers des bâtiments de faible dimension, incapables de porter un ravitaillement de quelque importance. Comme il devait surveiller la côte des îles de Los au cap Lopez, il chargea Bouët-Willaumez d'installer des dépôts dans le golfe de Guinée. Bouët-Willaumez réussit à entrer en relations avec les chefs du Gabon et les deux Black-Will, rois du pays de Garroway. Aux termes de traités passés avec ces différents chefs, la France obtenait de vastes terrains, et pouvait ainsi créer

1. Fleuriot de Langle, *Nouvelles Annales des Voyages*, 1863.

des postes sur la Côte d'Or et à l'estuaire du Gabon (1).

Ces premiers établissements furent réunis par une ordonnance du 7 septembre 1840 dans une organisation commune à toutes nos possessions de l'Afrique occidentale, sous le nom très vague de *Sénégal et dépendances*.

Ce document encourageait les gouverneurs du Sénégal, tous issus de l'armée ou de la marine, à prendre en main les intérêts commerciaux de Saint-Louis et à porter leurs efforts sur la mise en valeur de ces anciens territoires, mais négligeait systématiquement les postes nouveaux de la Côte d'Or et du Gabon. Cette situation nous eût été fort préjudiciable, si les Chambres de commerce de la métropole n'étaient intervenues à temps. Depuis que M. Broquant, délégué de la Chambre de commerce de Bordeaux, avait étudié « les ressources commerciales du littoral africain, et les moyens d'en faire profiter nos ports et nos fabriques », il apparaissait opportun de créer des comptoirs sur la côte occidentale d'Afrique et de les grouper plus étroitement. Cette réorganisation s'imposait d'autant plus, qu'à la même époque l'Angleterre manifestait son intention de placer sous une

1. Traités du 14 décembre 1838 avec les rois Black-Will et du 9 février 1839 avec le roi Denis. Par ce dernier accord, article premier : Le roi Denis s'engage à céder à perpétuité à la France deux lieues de terrain en partant de la pointe Sandy se dirigeant vers le village du roi et dans toute la largeur de la rive gauche moyennant les marchandises de traite ci-dessous dénommées. Art. 2. — La France élèvera toutes les bâtisses, fortifications ou maisons qu'elle jugera convenables.

autorité spéciale ses établissements de la côte de Guinée.

Ces velléités, dont auraient souffert nos intérêts, émurent les Chambres de commerce qui entreprirent immédiatement une vaste enquête. En même temps le Gouvernement français fut saisi de la question. Sur les sollicitations pressantes de la Chambre de commerce de Bordeaux, l'amiral Duperré soumit au roi un substantiel rapport dans le but d'obtenir quelques ressources destinées à la fondation de comptoirs dans le golfe de Guinée. Le ministre demandait assistance dans les termes suivants (1). « Le long du littoral africain, depuis le Sénégal jusqu'au cap de Bonne-Espérance, on ne trouve aucun centre de population un peu important. On rencontre quelques comptoirs à peine naissants, abrités par le pavillon d'une des puissances maritimes. Ils sont l'œuvre de maisons de commerce intelligentes qui ont voulu assurer un abri à leurs subrécargues et à leurs marchandises et diminuer pour leurs navires la difficulté de se ravitailler. Ces essais indiquent au Gouvernement le système de protection qu'il doit consacrer à notre commerce, il faut qu'il lui donne pour points d'appui et à certaines distances les uns des autres, des factoreries fortifiées qui serviront de station à nos navires et d'abri à nos troqueurs. »

1. *Revue Coloniale*, 1843. — Cornille et Goudard. *Établissements et Comptoirs d'Assinie et du Gabon*.

Le ministre désignait ensuite les points où il serait avantageux de s'établir. A la côte d'Or, Garro-way et Assinie avaient retenu plus particulièrement son attention pour divers motifs. Quant au Gabon, il le considérait comme devant être le point extrême de nos stations sur la Côte, tout en entrevoyant son utilité : « L'embouchure de ce fleuve, disait-il, forme un golfe et son bassin est tellement grand qu'on pourrait le comparer à la rade de Brest. Cette situation serait aussi importante pour notre station de la côte d'Afrique que pour notre commerce maritime. »

Pour une fois, la Monarchie de Juillet comprit clairement les raisons politiques et commerciales qui militaient en faveur d'un établissement français dans le golfe de Guinée. Les Chambres votèrent sans difficulté les crédits affectés à ces mesures, s'associant ainsi à la pensée nationale qui les avait dictées. Sur ces entrefaites, Fleuriot de Langle obtenait du roi Aigin, du roi Atacla et de son neveu Amatifou la cession d'Assinie (1843) (1), tandis que Bouët-Willau-mez concluait avec Louis, chef de la rive droite du

1. Traité du 4 juillet 1843, article 6 ainsi conçu : « Le roi et les chefs d'Assinie cèdent en propriété aux Français toute la langue de terre qui existe entre la mer et la rivière, depuis la barre jusqu'au lieu où la rivière prend sa direction vers le nord ; ils cèdent, en outre, un mille carré sur la rive droite. L'officier muni d'ordres pour établir le comptoir fortifié projeté par S. M. le roi des Français, sera libre de choisir dans ce terrain le lieu qui lui semblera le plus convenable pour asseoir cet établissement. »

Gabon, un traité presque identique à celui de Denis (1).

L'expédition de prise de possession partit de Gorée le 16 mai 1843. Elle se composait du brick *le Zèbre* commandé par M. de Montléon, de la canonnière *l'Églantine* commandée par M. Jance et d'un navire du commerce qui transportait le matériel. M. Guillemain, capitaine d'infanterie de marine, avait la direction du personnel (une compagnie d'infanterie). Un mois après, le 18 juin, la petite troupe débarquait au Gabon. Un blockaus fut aussitôt construit et prit le nom de *Fort d'Aumale*.

La prise de possession d'Assinie eut lieu la même année. Le 2 juillet on y éleva le *Fort de Joinville* sur les traces de celui fondé en 1700 par le chevalier Damon, directeur de l'ancienne compagnie de Guinée.

A Grand-Bassam enfin, en vertu d'un traité du 9 février 1843 (2) et à l'aide d'un crédit de 150.000 fr.

1. Traité du 18 mars 1843, article premier : « La souveraineté du territoire du roi Louis, situé entre le village du roi Glass et celui du roi Quabens, est concédée pleine et entière au roi des Français. Les Français auront donc seuls le droit d'y arborer leur pavillon et le roi Louis se range dorénavant sous la protection et la souveraineté de la France. — Art. 2 : Le roi Louis cède de plus en toute propriété aux Français le terrain de l'ancien village de son père pour élever telle bâtisse ou fortification qu'il leur plaira. »

2. Traité avec le roi Péter; article premier : La souveraineté pleine et entière du pays et de la rivière du Grand-Bassam est concédée au roi des Français ; les Français auront donc seuls le droit d'y arborer leur pavillon et d'y faire toute bâtisse et fortification qu'ils jugeront

votés par les Chambres, on put construire le *Fort de Nemours* au commencement de l'année 1844 (1). Ces premiers comptoirs furent placés sous l'autorité du capitaine Bouët-Willaumez qui reçut le titre de *Commandant de la station navale des côtes occidentales d'Afrique* (2).

Le Gouvernement issu de la Révolution de 1848 ne fut point assez durable pour imprimer quelque élan à l'expansion coloniale de la France. Néanmoins par suite des mesures décisives qui libérèrent nos colonies de toute trace de l'esclavage, le petit comptoir du Gabon changea d'aspect et fut considérablement développé.

Sous l'impulsion des sentiments humanitaires de l'époque, 46 noirs et négresses provenant de la capture du négrier l'Elizia furent amenés au Gabon. A

utiles et nécessaires en achetant les terrains aux propriétaires actuels. Aucune autre nation ne pourra s'y établir en raison même de la souveraineté concédée au roi des Français.

1. *Archives du bureau de l'Afrique* au Ministère des Colonies.

2. L'installation de ces comptoirs fortifiés devait en même temps protéger les commerçants contre les attaques des indigènes. Ils étaient placés sous la protection d'une redoute carrée armée de 4 canons et entourée d'un fossé avec parapets et palissades. Au centre de la redoute était un blockaus construit dans le genre de ceux qu'on employait en Algérie. Il servait de logement à la petite garnison du poste (30 hommes environ) et renfermait dans son rez-de-chaussée l'eau, les vivres et les munitions. Aux quatre angles du blockaus et sur les deux diagonales du carré d'enceinte étaient placés quatre magasins ou barracons à simple rez-de-chaussée, destinés à servir de lieux de dépôt pour les approvisionnements et les marchandises. Cornille et Goudard, art. cité)

l'imitation des concessions accordées par les Anglais à Freetown, chaque libéré reçut un terrain carré de 20 mètres de côté et une case construite aux frais de l'État. Ce nouveau village fut appelé *Libre Ville*. Il en résulta un mouvement d'échanges qui attira les Français vers ce centre, et qui fit abandonner par la suite le fort d'Aumale. En 1850 on transporta les bâtiments de l'administration sur le plateau de Libre Ville : *Le comptoir du Gabon*, véritable noyau de notre future Afrique Équatoriale venait ainsi d'être constitué (1).

A cet accroissement d'importance correspondirent naturellement de plus fortes dépenses que ne pouvaient couvrir les établissements nouveaux. On demanda des subsides à la métropole. Naturellement, elle fit des objections, et la Commission du budget proposa même la suppression d'un ou deux de ces comptoirs. C'était le commencement de cette politique du « tout avec rien » qui devait aboutir à des résultats si néfastes pour notre Congo.

Cependant, avant de prendre une décision, on voulut faire œuvre de sagesse. Il fut constitué une *Commission des Comptoirs et du Commerce d'Afrique*. Celle-ci, après une étude consciencieuse, déclara que les trois comptoirs devaient être maintenus. Grand-Bassam « comme étant le centre principal et parfaitement établi de nos opérations à la Côte d'Or » ; Assinie « comme annexe indispensable du premier

1. Archives du bureau de l'Afrique (M. des Col.).

et à cause des ressources qu'il renferme en lui-même » ; le Gabon « en raison de son importance comme point maritime indispensable et de tous les autres éléments de succès qu'il contient, lesquels n'attendent pour se produire que les occasions ou, pour mieux dire, les efforts nécessaires » (1). D'ailleurs, les dépenses étaient peu élevées. Quelques soldats noirs et de petits bâtiments pour la navigation locale suffisaient amplement à la garde de ces comptoirs. La conclusion de la Commission fut adoptée. De sorte qu'en 1851 les *Établissements de la Côte d'Or et du Gabon*, dépendant du gouverneur du Sénégal, mais relevant directement du commandant du Gabon, comprenaient trois comptoirs : Grand-Bassam et Assinie situés à quelques lieues l'un de l'autre et admirablement placés pour établir des relations avec la partie la plus riche de la Côte d'Or. A une plus grande distance dans le sud, le Gabon, poste militaire indispensable pour les croisières et établissement commercial que l'on presumait de grand avenir (2).

Cette organisation dura jusqu'en 1854, époque à laquelle on comprit que le commandant de la station navale pouvait, mieux que le gouverneur du Sénégal, prendre soin des postes français disséminés dans le golfe du Bénin. En conséquence par décret du 1^{er} novembre, les établissements de la

1. Commission des Comptoirs et du Commerce d'Afrique, 1851, p. 84.

2. *Annales de la Marine et des Colonies*, octobre 1850.

Côte d'Or et du Gabon furent soumis à l'autorité supérieure du commandant de la division navale des côtes occidentales d'Afrique, qui résidait à Gorée. Les commandants du Gabon, dont l'autorité continuait à s'exercer sur les comptoirs de la Côte d'Or, étaient choisis parmi les officiers de la garnison.

Entre temps à la Côte d'Ivoire notre influence subissait une extension considérable. En 1852 Martin des Pallières concluait une série de conventions avec les chefs de la côte (1), et Faidherbe, l'année suivante, obtenait des indigènes de Dabou (10 octobre 1853) la concession à la France en toute propriété « des terres nécessaires à l'établissement d'un comptoir fortifié et des emplacements pour les factoreries qu'on voudrait créer autour du poste ». Il faut citer enfin les traités que Baudin passait avec les Jacks-Jacks et avec les chefs de Petit-Bassam.

Cette série de conventions nécessita des changements dans l'organisation de nos possessions. Le décret du 26 février 1859 les appliqua en rattachant Gorée au Sénégal et en constituant cette colonie en établissement indépendant. Puis à partir du 4 août 1860 un commandant fut placé à la tête de chacun des comptoirs du Gabon, de Grand-Bassam, d'Assinie et de Dabou (2). Cet officier, nommé par l'empereur, relevait du commandant de la division navale. Par contre, l'administration de ces comptoirs

1. Dubois et Terrier, *op. cit.*, p. 343-344.

2. Archives du bureau de l'Afrique.

de la Côte d'Or et du Gabon restait commune : les divers services étaient centralisés au Gabon.

Un commissaire adjoint de la marine aidait le commandant du Gabon dans l'exercice de ses attributions. De ce fait, il remplissait des fonctions administratives et judiciaires. Au point de vue administratif, le commissaire de la marine s'occupait spécialement des finances de la colonie ; il était ordonnateur et en cette qualité préparait le budget local.

Pour l'exercice 1863 les dépenses atteignirent environ 150.000 francs, bien qu'on n'y comprît pas les dépenses de l'État, c'est-à-dire le service de la marine, le personnel et le matériel civil et militaire.

Les ressources propres de la colonie étant insignifiantes, c'était la métropole qui pourvoyait aux dépenses au moyen d'une subvention annuelle de 150.000 francs. Les recettes locales s'élevèrent en effet pour l'exercice 1863 à la somme de 4.000 francs dont 2.000 francs étaient fournis par les contributions indirectes (1).

Outre cette tâche financière peu compliquée, le commissaire de la marine devait assurer le service de la justice avec l'aide d'un magistrat.

Malgré leur séparation du Sénégal au point de vue administratif, les établissements de la Côte d'Or et du Gabon continuaient à être compris judiciairement dans le ressort de la Cour impériale de Saint-Louis (décret du 9 août 1854). Toutes les affaires de justice

1. *Revue maritime et coloniale*, 1863, tome IX.

civile, commerciale, criminelle, militaire et maritime étaient renvoyées devant les tribunaux du Sénégal. Cependant vers 1863 on se rendit compte des inconvénients de cette situation. Pour rendre l'administration de la justice plus rapide et moins onéreuse, il fut décidé que l'on créerait deux tribunaux de première instance : l'un au Gabon, l'autre à Grand-Bassam ; l'appel serait porté devant la Cour impériale de Saint-Louis (1).

D'autre part, un arrêté du 28 mars 1862 institua une Commission qui fut chargée de régler les différends entre négociants et courtiers indigènes. Cette Commission était composée du commandant du Gabon, du chef du service administratif, d'un commerçant européen et de deux chefs indigènes nommés par le commandant supérieur. Cette sorte de tribunal d'arbitrage n'était pas une innovation. L'arrêté du 28 mars ne faisait que remettre en vigueur en le complétant un arrêté du gouverneur du Sénégal du 20 décembre 1848 (2).

Telles étaient les fonctions dévolues au commissaire de la marine : il assurait les deux services principaux.

A ses côtés, un capitaine d'infanterie de marine commandait les troupes : 69 hommes pour le Gabon, 133 pour les établissements de la Côte d'Or.

La flotte, dont le Gabon devenait le centre de division, était composée de neuf petits navires. L'officier

1. *Bulletin officiel administratif du Gabon*, 1849-1879.

2. *Ibid.*

de marine, commandant le stationnaire remplaçait l'amiral pendant ses longues absences sur les côtes d'Amérique.

Cette organisation de la colonie se trouvait complétée par un trésorier-payeur, des chirurgiens de la marine et un capitaine de génie chargé de l'outillage public.

En outre un jardin d'essai avait été fondé en 1850 par M. Aubry Lecomte. Enfin, des missions catholiques et protestantes « à la fois une paroisse, une communauté, un pensionnat, une ferme » s'efforçaient vainement de répandre le goût du travail parmi les indigènes.

Ce premier essai était aussi modeste que possible, mais encore répondait-il bien à l'importance relativement minime qu'avait alors la petite colonie du Gabon.

Au lendemain de nos désastres continentaux, après la signature du traité de Francfort, le Gouvernement français décida de faire des économies et de restreindre le secours qu'il avait apporté jusque-là aux établissements de la Côte d'Or et du Gabon. « Devant les nécessités actuelles, les subventions accordées aux colonies sur les fonds du budget seront réduites de moitié... La colonie du Gabon acceptera avec une patriotique résignation l'obligation de prendre sa part de sacrifices considérables que les malheurs de la patrie imposent à tous les services publics. » La subvention fut en conséquence diminuée de 100.000 fr. et portée à 52.000 francs.

D'aussi modiques ressources ne devaient pas permettre de continuer l'occupation effective de tous nos comptoirs de la côte. Il fallut abandonner quelques-uns. Ainsi Grand-Bassam et Assinie furent évacués et laissés pour cinq ans, le premier à la maison Verdier de La Rochelle, le second à la maison Svanzy de Londres. M. Verdier fut provisoirement nommé résident des *Établissements français de la Côte d'Or*.

En 1872 des embarras financiers incitèrent la métropole à se défaire également du Gabon. Il fut un instant question de le céder à l'Angleterre contre Sainte-Marie de Bathurst en Gambie : les officiers de la station furent officieusement avertis des négociations ouvertes. Ce fut le ministère de la Marine qui empêcha un échange dont les conséquences nous auraient été nuisibles. Il n'est pas téméraire de penser que la Grande-Bretagne aurait profité de l'occasion pour établir au Gabon, entre le Niger anglais et l'Afrique du Sud, un de ces ports de guerre qu'elle a su échelonner ailleurs avec tant de prévoyance. Ce péril fut heureusement écarté.

Pour bien faire, il aurait également fallu doter la colonie de ressources propres à assurer son développement. Cette coordination des efforts aurait eu sans aucun doute les plus heureux résultats. La métropole ne sut pas faire ce geste généreux.

Au contraire, une décision du chef de l'État en date du 22 décembre 1872 réduisit dans d'étroites limites les dépenses d'occupation du Gabon. A part la subvention de 52.000 francs, les recettes ne s'élevaient

qu'à une cinquantaine de mille francs. Elles avaient décuplé en dix ans. Les principaux éléments de recettes étaient fournis par les droits de patente (arrêté du 8 décembre 1866), les droits de 4 % *ad valorem* sur les produits d'exportation (décret du 12 septembre 1868), les droits sur l'emmagasiner des poudres du commerce (arrêté du 1^{er} mars 1870), les droits sanitaires et les impôts foncier et mobilier (arrêté du 11 juillet 1871). Le chiffre total du budget réussissait à atteindre 112.000 francs.

Ce budget minime permettait d'assurer la solde d'une partie du personnel (1), de participer aux frais d'entretien des édifices et des routes (22.000 francs), d'accorder une subvention de 20.000 francs aux missionnaires catholiques chargés de l'enseignement (2), de payer des coutumes (12.000 francs) aux chefs des comptoirs de la Côte d'Or dont nous avons conservé la souveraineté, enfin de faire face à d'autres dépenses d'utilité publique : entretien et nourriture des prisonniers, achat de graines etc... (3). Il est évident que le comptoir n'aurait pu se suffire à lui-même sans la subvention métropolitaine.

Le budget était préparé par un « secrétaire colonial » (l'ancien aide-commissaire de la marine), qui remplissait les fonctions dévolues dans nos colonies

1. Celle qui n'était pas payée par le service de la marine.

2. Les enfants ne venaient à l'école que si les missionnaires leur faisaient des cadeaux cinq à six fois dans l'année.

3. *Rev. marit. et col.*, 1875, tome XLIV.

au Directeur de l'intérieur. L'organisation administrative ne subissait aucun changement.

Le commandement supérieur fut confié à l'amiral Le Couriault du Quilio qui commandait en chef la division navale de l'Atlantique sud. Le commandant particulier embarqué sur le stationnaire fut maintenu avec mission de suppléer en son absence l'officier général placé à la tête de la division. On fut amené à prendre ces mesures par suite de l'importance du Gabon comme point de ravitaillement, mais non comme débouché commercial (1).

En 1874 l'amiral du Quilio tenta de doter le comptoir d'un budget composé uniquement des recettes locales, sans le secours d'une subvention de l'État. Dans ce but il augmenta les droits de douane, notamment les droits à l'entrée. Ce n'était pas une idée nouvelle. Les colonies anglaises l'avaient déjà mise en pratique et le Sénégal en 1872 se l'était appropriée.

Cette mesure ne produisit pas tous les résultats espérés. Le Gabon fut délaissé par les Anglais et son commerce s'en trouva diminué d'autant. Si bien que la colonie, supportant toutes ses dépenses, voire même celles de souveraineté, succomba sous le fardeau. Il fallut supprimer les droits d'importation en 1879 et rétablir la subvention de la métropole, qui fut même portée à 62.050 francs.

1. En 1866 le mouvement à l'importation accusait 944.000 francs dont 323.000 seulement pour le commerce français ; à l'exportation, 601.000 francs dont 168.000 pour la France. C'était là un trafic encore chétif.

En cette même période on réorganisa la justice (décret du 1^{er} juin 1878). Le tribunal civil de première instance fut modifié dans sa composition. Les fonctions de ministère public et de greffier furent exercées l'une par le commissaire de police, l'autre par un agent que nommait le commandant. Celle de juge-président était occupée par le commandant particulier. « Ce n'est pas la moindre de ses attributions, dit Escande, dans un pays où tout est prétexte à différends. Une dent d'éléphant, une femme, un coup de fusil parti on ne sait comment et qui a amené mort d'homme, font naître des difficultés interminables et qui souvent menacent de compromettre la sécurité de notre établissement... L'administration de la justice exige un grand tact et une connaissance approfondie des habitants et de leurs mœurs(1). »

Bien que ce tribunal connût en matière civile et commerciale, certaines causes continuèrent à être déferées à la Cour du Sénégal.

Notons enfin que dès 1875 les établissements de la Côte d'Or furent repris par le gouvernement et qu'en 1879 Cotonou fut administrativement et financièrement rattaché au Gabon.

Création des Etablissements français du golfe de Guinée, 1881-1883. — Par suite de ces circonstances le chef de la division navale avait à surveiller une étendue de côtes considérable, ce qui rendait très intermittente sa présence à la colonie. De son côté, le

1. *Rev. mar. et col.*, 1875.

secrétaire colonial, embarqué et assujéti aux mêmes exigences que son chef, ne pouvait qu'à de rares intervalles exercer son contrôle sur l'établissement. « Il en résulte que l'administration supérieure du comptoir ne peut être dirigée avec suite et que l'action de surveillance commise à cet officier d'administration sur le service du Trésor est en quelque sorte illusoire (1). »

Pour remédier à cette situation, un décret du 24 janvier 1881 vint élargir les pouvoirs du commandant particulier du Gabon. Il dut s'occuper plus spécialement de l'administration et du gouvernement de la colonie et diriger les services conformément aux ordonnances du 7 septembre 1840 (2) et du 18 septembre 1844 (3). Il centralisait en outre tout ce qui concerne le service de la marine sous la haute responsabilité du commandant en chef de la division navale qui exerçait les fonctions d'inspecteur général.

Sur la proposition du ministre, on fut d'avis « d'adjoindre au commandant particulier un chef du service administratif remplissant les fonctions de chef du service de l'intérieur et pouvant ainsi suffire à la double mission qui incombe aux ordonnateurs de nos petites colonies en ce qui concerne le service du Trésor, le budget de l'État et le budget local (4). »

De la sorte, l'administration de l'établissement était

1. *Archives du bureau de l'Afrique*, 1881.

2. Concernant le Sénégal.

3. Relative à Saint-Pierre et Miquelon.

4. *Archives du bureau de l'Afrique*, 1880.

rendue, dans une large mesure, indépendante du commandant en chef de la division navale ; elle devenait autonome. C'était constituer un service colonial, rudiment d'un organisme régulier susceptible de se développer avec le temps et les progrès accomplis par la colonisation.

L'année suivante, la création d'un Conseil d'administration (29 juin 1882) faisait faire à notre possession un pas de plus dans le sens de son assimilation administrative avec nos autres colonies. Ce conseil était composé de la façon suivante :

Art. 2. — Le commandant supérieur, président ;

Le commandant particulier ;

Le chef du service administratif ;

Deux notables désignés par le commandant ;

Un secrétaire-archiviste tient la plume.

Son rôle était double. Il secondait le chef de la colonie dans ses actes les plus importants et statuait en certains cas comme Conseil du contentieux, conformément à l'ordonnance du 7 septembre 1840.

Par ailleurs diverses autres réformes furent accomplies. Le commandant fut déchargé de ses fonctions judiciaires ; celles-ci furent confiées à un magistrat de carrière, qui eut en outre à présider un tribunal criminel spécial. Enfin un décret du 9 avril 1883 rendit réglementaire l'enseignement de la langue française dans la colonie.

Au point de vue financier les recettes et les dépenses de la Côte d'Or furent rattachées au budget local du Gabon, malgré les protestations du Conseil d'admi-

nistration qui estimait que « les territoires de Grand-Bassam et d'Assinie sont trop éloignés du Gabon pour qu'il puisse exister avec ces comptoirs aucun lien politique ou commercial et que les ressources du Gabon sont encore trop minimes pour pouvoir les dépenser ailleurs que dans la colonie et seulement pour son amélioration (1). »

Cette mesure était imposée par des considérations d'ordre politique. Cette partie du littoral était fréquentée librement par toutes les nations et confinait à un pays excessivement barbare. Il en résultait ce double inconvénient que nos nationaux y étaient livrés aux exigences irréflechies des indigènes ou exposés à l'intervention intéressée d'autres puissances européennes.

En conséquence les *Établissements français du Golfe de Guinée* créés par décret du 16 décembre 1883 comprenaient :

1^o Le Gabon, dont l'administration était confiée à un commandant particulier. Celui-ci avait sous son autorité le territoire de Cotonou, cédé à la France en 1878. En vertu d'un traité du 14 avril 1882 le résident chargé de la garde du pavillon à Cotonou exerçait le protectorat de la France sur Porto-Novo. Il relevait à ce double titre de l'autorité du commandant du Gabon avec lequel il correspondait directement.

2^o Les établissements du Grand-Bassam et d'Assi-

1. Archives du bureau de l'Afrique.

nie, évacués dans un but d'économie après la guerre de 1870, mais où la France ayant maintenu son drapeau sous la garde d'un résident, avait pu se fixer à nouveau en 1875 (1).

Cette période du début se termina par la création d'une direction de l'intérieur (décret du 11 décembre 1884) dont les attributions devaient être définies par une série de décrets.

Le résultat de ces différentes organisations ne fut pas marqué par une situation économique prospère. Le commerce était toujours peu important et la part de la France demeurait encore minime. « La raison principale de l'abstention du commerce français à se diriger sur notre possession de l'Afrique centrale, tient à plusieurs motifs dont le premier et le plus grave est certainement l'abandon dans lequel on a laissé cette colonie naissante. Avant 1870 il y avait une subvention de 100.000 francs et une garnison blanche de différentes armes. Depuis, on a trop économisé et l'on a réduit à zéro le personnel envoyé de France en dehors de la marine proprement dite (2). »

Outre cette pénurie d'argent qui affligeait la colonie, il convient de dire que nos établissements du golfe de Guinée étaient les vassaux obligés du commerce britannique. Il n'y avait pas d'autre moyen de recevoir de la marchandise ou d'en expédier que par les paquebots anglais. « Par suite nos colonies ser-

1. *Archives du bureau de l'Afrique*, 1883.

2. Lettre du commandant du Gabon au ministre, le 11 avril 1883.

vent de débouchés aux produits de l'industrie anglaise, et les produits récoltés dans les colonies françaises vont se vendre sur le marché de Liverpool au lieu d'arriver en France pour alimenter de matières premières toute notre industrie (1). »

Les événements eux-mêmes tournèrent contre le Gabon. Le mouvement d'expansion poursuivi avec tant d'audace par de Brazza devait avoir un contre-coup funeste pour notre vieille colonie du littoral et influencer défavorablement sur l'équilibre de son budget. Pendant une vingtaine d'années le mal devait du reste s'accroître jusqu'à ce qu'on eût enfin compris, après la période des explorations, la nécessité d'organiser la colonie sur la base fédérative.

De Brazza en effet, devant les menées européennes en Afrique, avait été conduit à faire des voyages dans l'hinterland afin d'étendre notre influence. « Pour réserver nos droits, écrivait l'illustre explorateur, il suffit d'aller planter le drapeau français au Stanley-Pool avant que les Belges ne l'aient pu faire », et mettant à exécution son idée, de Brazza fondait Franceville sur le Haut-Ogooué, tandis que par l'Alima il s'avancait ensuite vers N'Tamo sur le Congo.

Le 10 septembre 1880 Makoko cédait à la France « des droits héréditaires de suprématie » et quelques jours plus tard nous prenions possession des terres précédemment cédées sur la rive droite du Stanley-Pool. Le terrain concédé était délimité par les riviè-

1. *Ibid.*

res Impila et Djoné ; il s'étendait sur la rive droite du lac, immédiatement en amont de la dernière cascade. Ainsi était fondée la station du Congo qui devait prendre postérieurement le nom de Brazzaville.

Pour achever la création de la colonie du Congo, de Brazza entreprenait en 1882 dans un deuxième voyage de prendre pied dans la vallée du Niari, ce qui permettait de communiquer avec la mer.

Enfin par la loi du 30 novembre 1882 le Gouvernement français s'installait sur le Congo et réunissait ainsi le bassin du fleuve à la colonie du Gabon. Un décret du 5 février 1883 nommait de Brazza *Commissaire du Gouvernement dans l'Ouest Africain*, avec les pouvoirs les plus étendus. En 1884, un troisième voyage consacrait l'occupation de la rive gauche du Congo. De Brazza allait encore se mettre en route, dans le but d'explorer le Haut-Congo cette fois, lorsque la nouvelle de la convention signée à Paris le 5 février 1885 entre la France et l'Association internationale du Congo vint empêcher son départ. Il reçut l'ordre de rentrer en France après avoir ajouté au territoire côtier du Gabon plus de 60.000 kilomètres d'hinterland. Le travail de délimitation devait être accompli par la Conférence de Berlin (1).

1. Conférence de Berlin, article 3 : « Le Gouvernement de la République française et l'Association Internationale du Congo adoptent pour frontières entre leurs possessions : la rivière Chiloango depuis l'Océan jusqu'à sa source la plus septentrionale ;

La crête de partage des eaux du Niari Quillou et du Congo jusqu'au delà du méridien de Manyanga ; une ligne à déterminer et qui abou-

Bien que cet accroissement de territoires se soit effectué à peu de frais et pour ainsi dire presque sans subsides, il n'en est pas moins vrai que cette expansion dans l'intérieur devait engendrer pour le budget du Gabon les plus funestes résultats. Sous prétexte de masquer aux puissances étrangères le vrai caractère de nos expéditions coloniales, il fut jugé opportun d'incorporer au budget local du Gabon les dépenses qui en résultaient. Ainsi fut-il peu à peu grevé des lourdes charges qu'imposait l'établissement de l'influence française au centre africain. C'est par ces *dépenses de souveraineté* — qui se renouvelèrent, hélas ! trop souvent par la suite — que fut absorbée pour la plus grosse part la subvention annuelle votée par le Parlement et dont la fraction la plus importante aurait dû normalement être destinée aux frais d'administration du Gabon proprement dit. C'est leur nécessité subite ou leur extension imprévue qui devait jeter la perturbation dans les finances locales en compromettant l'équilibre du budget.

Quoi qu'il en fût, ces découvertes étaient d'une importance considérable et on conçoit aisément que l'organisation ancienne ne pouvait pas subsister. La

tisse entre la station de Manyanga et la cataracte de N'tombo Mataka, en un point situé sur la partie navigable du fleuve ;

Le Congo jusqu'au Stanley Pool. La ligne médiane du Stanley-Pool. Le Congo jusqu'à un point à déterminer en amont de la rivière Licona N'Kundja ; une ligne à déterminer depuis ce point jusqu'au 17° degré Est de Greenwich, en suivant autant que possible la ligne de partage des eaux du bassin de la Licona N'Kundja qui fait partie des possessions françaises. Le 17° degré longitude Est de Greenwich.

situation politique, l'accroissement de notre domaine colonial africain rendaient futiles les réformes accomplies pour le petit comptoir de la Monarchie de Juillet et il importait de réorganiser plus efficacement nos possessions, maintenant que la colonie du Congo français allait voir le jour.

CHAPITRE III

La Colonie du Congo français : de 1886 à 1900.

§ 1. — Réorganisation de 1886 au point de vue administratif et financier (1).

Au lendemain du jour où se terminait la mission de l'Ouest africain, il devenait nécessaire de consacrer l'œuvre congolaise par une organisation plus complète de la colonie. Ce fut l'objet de réformes politiques, administratives et financières, bien qu'il ne fût évidemment pas question de créer dans ces possessions nouvelles « un organisme administratif compliqué qui ne serait justifié ni par l'état du pays, ni par les ressources qu'il est actuellement permis d'en attendre ».

Il convenait tout d'abord de supprimer le commandant particulier du Gabon, et de le remplacer par un fonctionnaire dont la dénomination s'harmoniserait davantage avec la création de la colonie du Congo français. De plus, l'organisation politique antérieure

1. Rouget, *L'expansion coloniale au Congo français*, p. 424 et suiv.
— Guillemot, *Le Congo français*.

manquait d'homogénéité. N'était-il pas choquant de voir des territoires nouvellement acquis se transformer en *Commissariat de l'Ouest africain* (décret de 1883), avec de Brazza pour chef, tandis que l'ancien comptoir de la côte devenait à grand'peine une colonie toujours soumise à un commandant de la marine ?

Un décret du 27 avril 1886 fit disparaître cette anomalie en dotant le Gabon d'un lieutenant gouverneur. L'expression était plus moderne et plus conforme à la réalité. Cependant pour mieux marquer l'importance du Congo et pour assurer l'unité d'action dans l'Ouest africain, il fut décidé que le lieutenant gouverneur resterait subordonné à l'autorité du commissaire du Gouvernement ; tous les deux d'ailleurs résidant à Libreville. Pour éviter tout conflit de pouvoirs, les territoires du Gabon et du Congo furent délimités par décret (26 juillet 1886) : « Les territoires du Gabon et du Congo sont délimités par une ligne séparative qui de N'Djolé sur l'Ogooué se dirigera sur Kakamouchka (Baudoinville), poste du Quillou, et qui de Kakamouchka ira rejoindre les frontières des possessions portugaises et de l'État libre du Congo. »

En même temps le commissaire du Gouvernement obtenait le droit de nommer à tous les emplois civils autres que ceux de résidents.

Les fonctions de commissaire et de lieutenant gouverneur furent confiées à de Brazza et à Ballay, les deux hommes qui par leurs courageuses explora-

tions synthétisaient au Congo l'idée d'expansion coloniale française, comme leurs deux grands contemporains Jean Dupuis et Francis Garnier en Indo-Chine.

Ces mesures furent complétées par un décret du 16 juin 1886 qui rattacha administrativement et financièrement au Sénégal les *Établissements français de la Côte d'Or et du golfe de Bénin*. En effet depuis que le Congo avait été réuni au Gabon, les préoccupations des représentants de l'autorité française s'étaient naturellement portées sur nos possessions nouvelles. D'autre part, cette dislocation était d'autant plus justifiée que Grand-Bassam et Assinie entretenaient de fréquentes relations commerciales avec les Rivières du Sud.

Ces réformes préliminaires furent sanctionnées par un décret du 29 juin 1886 déterminant le régime sous lequel étaient placés respectivement la colonie du Gabon et le Congo français : chacune demeurerait administrativement et financièrement autonome. Au point de vue politique, de Brazza était chargé de la direction générale, de développer l'influence pacifique de la France et d'établir des relations commerciales suivies entre les contrées de l'intérieur et les ports de la colonie destinés à leur servir d'entrepôts ». Il prenait le titre de *Commissaire Général du Gouvernement*, et dépendait comme tel du ministère de la Marine et des Colonies. Mais pour ce qui concernait les relations avec le nouvel État libre du Congo et les représentants des autres puissances, il

correspondait directement avec le ministre des Affaires Étrangères (1).

Par suite de ces mesures, certaines modifications durent être apportées à la constitution du Conseil d'administration tel qu'il avait été prévu en 1882. En effet trois personnages nouveaux, créés depuis, remplissaient des rôles importants à la tête de la colonie : c'étaient le commissaire général, le commandant de la marine (2) et le chef du service de l'intérieur.

En conséquence un décret d'octobre 1886 déterminait leur place respective au Conseil qui dorénavant se trouvait être composé comme il suit :

Le lieutenant gouverneur, président, sauf lorsque le commissaire général résidera à Libreville ;

Le commandant de la marine ;

Le chef du service administratif, directeur de l'intérieur ;

Le chef du service de l'intérieur ;

Le chef du service judiciaire ;

Deux notables.

Comme précédemment, le Conseil d'administration pouvait se transformer en conseil de contentieux par l'adjonction de deux fonctionnaires licenciés en droit.

En matière de finances, on considéra, justement

1. *Archives du bureau de l'Afrique*, 1887.

2. Décret du 27 septembre 1886. Le commandant de la marine était à la tête de tous les bâtiments affectés au service de la colonie.

d'ailleurs, qu'il était trop lourd pour le Gabon de supporter les dépenses de souveraineté, dépenses qui dans les autres colonies étaient payées par le budget de l'État. Une loi du 11 août 1886 allégea dans une mesure relativement considérable le budget local en mettant à la charge de la métropole les dépenses de souveraineté(1). En outre une somme de 835.454 francs fut attribuée aux établissements français du Gabon. Le Parlement adopta le système de budget spécial à chapitre unique. Mais pour l'année suivante l'administration voulut modifier le système en présentant un budget à chapitres divers suivant le mode usité pour nos autres colonies. De Brazza, qui sentait les inconvénients de cette mesure, eut raison de la routine administrative. Il fit remarquer que l'on ne pouvait appliquer les règles strictes de la comptabilité dans un pays où il n'y avait encore rien d'organisé. Il insista sur l'occupation récente du Congo pour montrer qu'il fallait employer des procédés en harmonie avec les conditions d'existence particulières et obtint que le budget fût voté en bloc, afin de pouvoir disposer librement, sous sa responsabilité, des sommes qui lui seraient attribuées. Le Parlement adopta une solution transactionnelle. Sur un budget de 2.100.000 francs, 1.450.000 furent accordés au commissaire général tant pour le Gabon que pour

1. Il y avait là pour le Gouvernement un engagement annuel de dépenses qui montaient à plus de 550.000 francs (Instructions au lieutenant gouverneur, 1886).

le Congo. Le reste fut spécialisé au budget quant à l'emploi (1).

C'est sous ces principaux caractères que se présentait l'organisation de 1886. Mais la colonie, se constituant petit à petit, devait recevoir d'autres modifications.

§ 2. — Réunion du Congo au Gabon (11 décembre 1888).
Le Congo français (1891).

La séparation tant administrative que financière, qui existait en fait entre les deux colonies, n'était pas sans leur porter préjudice et sans compliquer les affaires. Puisque la haute direction du pays était confiée à un seul fonctionnaire : le commissaire général du Gouvernement, que la station locale était affectée aux besoins des deux pays et que l'administration était centralisée entre les mains des différents chefs de service, il n'y avait aucune raison de maintenir une dualité, qui devenait sinon nuisible, du moins très gênante.

Sur les instances du commissaire général, la réunion définitive du Congo français au Gabon fut prononcée par un décret du 11 décembre 1888. Le lieutenant gouverneur fut conservé et maintenu sous l'autorité du commissaire général, dont un décret du 13 décembre vint définir les attributions. Du fait

1. *Le Temps*, 1887.

de cette réunion le Directeur de l'intérieur du Gabon devenait Directeur de l'intérieur du Congo, tout en restant également subordonné au commissaire général (décret du 18 décembre 1888).

Il y avait ainsi trois fonctionnaires à la tête de la colonie et il était difficile de déterminer leurs attributions respectives lorsqu'ils se trouvaient en même temps hors d'Europe.

En cas d'absence de l'un d'eux, la situation des trois membres du Gouvernement était assez bien définie. Le lieutenant gouverneur remplaçait soit le commissaire général, soit le directeur de l'intérieur. S'il s'absentait, il n'y avait pas de difficultés, car alors le commissaire général et le directeur de l'intérieur, comme dans nos autres colonies, restaient l'un vis-à-vis de l'autre dans les rapports ordinaires des gouverneurs et des directeurs de l'intérieur (1).

Quelques modifications furent aussi apportées au Conseil d'administration qui continua à donner son avis sur les questions intéressant la colonie, notamment sur le budget. La situation fâcheuse qui résultait de la séparation des colonies du Congo et du Gabon conduisit le commissaire général à demander le versement pur et simple au budget local du Gabon-Congo de la subvention allouée annuellement à ce dernier seulement. Le Gabon supportait en effet

1. Les pouvoirs du directeur de l'intérieur furent étendus à la suite des décrets du 25 octobre 1890 qui supprima le chef du service administratif, et de 1891 qui détermina les attributions de ce directeur vis-à-vis des autres administrations du pays.

toutes les dépenses de gouvernement et d'administration, tandis que le Congo en était exonéré, bien que les différents services généraux lui prêtassent l'aide nécessaire.

Cette réunion des deux colonies fut complétée par un décret du 30 avril 1891, aux termes duquel nos possessions du Centre africain prenaient la dénomination de *Congo français*. Ainsi finissaient les inconvénients qui résultaient des différents noms en usage, sans compter que l'appellation nouvelle, outre qu'elle figurait déjà sur les cartes d'Afrique, donnait une idée plus exacte de la véritable situation de ces territoires.

Ces décrets terminèrent la période de constitution de la colonie. En formant de ces possessions un groupe homogène, on pensait prendre un égal soin des intérêts des deux colonies et ne plus sacrifier l'une au détriment de l'autre. Les événements, nous le verrons, en décidèrent autrement : on subordonna toujours le vieil établissement à la possession nouvelle. Néanmoins cette période a son importance, car elle marque une seconde phase dans la vie administrative de la colonie : celle où les relations deviennent plus étroites entre l'intérieur et le littoral.

§ 3. — Gouvernement de l'Oubangui.

Vers 1895 les limites de la colonie étaient bien déterminées, d'abord par les traités passés depuis dix ans, ensuite par l'Acte de Berlin lui-même. Cepen-

dant « nous n'allions pas moins être entraînés dans la poussée qui entraînait les nations civilisées vers le Centre africain. Deux voies nouvelles nous étaient ouvertes et possibles : la Sangha et l'Oubangui ; un plan d'expansion dans ces régions s'était rapidement précisé. Dès 1894 à la suite d'une interpellation portée à la Chambre des députés par M. Étienne, président du groupe colonial, un crédit fut voté, selon la volonté exprimée par l'unanimité de la Chambre « pour renforcer nos postes sur le Haut-Oubangui » dont une série d'explorations heureuses nous avait assuré la possession et les « relier à la côte par des communications télégraphiques et fluviales ». Le ministre des Colonies, M. Delcassé, jugea dans cet ordre d'idées que « l'absence de toute communication régulière et prompte entre Libreville et le poste des Abiras, qui sera le point de centralisation des services dont la direction sera confiée à l'officier supérieur commandant l'Oubangui, la distance considérable (plus de 3.000 kilomètres) qui sépare ce poste du chef-lieu de la colonie rendaient nécessaire, au moins à titre provisoire, la séparation au point de vue politique et administratif de la colonie du Congo français et de nos établissements de l'Oubangui (1). » Cette mesure fit l'objet d'un décret du 13 juillet 1894. Conformément à cet acte, le Congo français fut provisoirement divisé : d'une part, les bassins côtiers, le Bas-Congo et le Bas-Oubangui

1. Rouget, liv. cit., p. 426.

constituaient la colonie du Congo français sous l'autorité du commissaire général. D'autre part, le Haut-Oubangui était placé sous la direction d'un commandant supérieur qui correspondait avec le ministre des Colonies, à condition d'adresser copie de ses rapports politiques au commissaire général. Quelques mois plus tard (20 octobre), l'Oubangui fut érigé en un gouvernement spécial sous l'autorité d'un commissaire du Gouvernement.

M. Liotard fut investi de ce titre et reçut en novembre 1894 la mission de diriger « les territoires limités à l'ouest par une ligne allant de Bangui à El Facher ». En qualité de commissaire, il avait la direction des services civils et militaires de la région qui avait été distraite de la colonie du Congo français au moment de l'envoi du lieutenant-colonel Monteil. Il était subordonné au commissaire général, mais recevait du directeur de l'intérieur du Congo, seul ordonnateur des dépenses, les délégations de crédits nécessaires à l'Oubangui, qui était doté d'un budget particulier.

Les réformes de 1897. — Ce régime provisoire était un acheminement vers une organisation qui correspondrait plus exactement à la situation politique et économique de ces territoires.

Au point de vue administratif, comme au point de vue financier, le désordre existait dans la colonie. Les membres du Gouvernement étaient devenus trop nombreux et se trouvaient sans attributions nettement définies. Le commissaire général continuait à

être investi des attributions que lui conférait l'ordonnance organique du Sénégal de 1840. Le directeur de l'intérieur avait entre les mains l'administration de la colonie ; par suite, on n'était pas d'accord pour savoir au juste quel était le rôle respectif du lieutenant-gouverneur du Gabon et du commissaire du Gouvernement dans l'Oubangui.

D'autre part, de Brazza, secondé par le lieutenant-gouverneur Dolisie, se débattait dans une situation financière critique, malgré la subvention annuelle que fournissait la métropole. La comptabilité se faisait sans pièces régulières, l'indiscipline régnait dans les postes. Ce gâchis nécessita l'envoi de la mission d'inspection Blanchard-Furiet (1).

Cet état d'anarchie était doublement déplorable. Non seulement l'autorité locale se voyait ainsi émiettée aux mains de fonctionnaires qui pouvaient avoir des idées différentes et même contradictoires, mais de plus, dans cette dispersion des efforts, le développement économique du Congo et sa mise en valeur ne pouvaient être entrepris. C'est ce qui faisait dire à M. Lebon : « Jusqu'à ce jour, le Congo français a été considéré beaucoup plus comme le centre d'un rayonnement d'explorations et de missions sur les territoires inconnus de l'Afrique occidentale et centrale ; on a beaucoup plus songé à en faire un point d'influence politique qu'un centre d'exploitation commerciale à proprement parler (2). »

1. *Annuaire officiel du Congo*, 1906, p. 27.

2. *La Quinzaine Coloniale*, 1897, p. 195.

Il est un fait certain, c'est que le Congo végétait au moment où les jeunes colonies de l'Afrique occidentale, telles que la Côte d'Ivoire et le Dahomey, participaient déjà à la vie économique avec des rouages administratifs beaucoup plus simples.

Cette situation défectueuse fut améliorée par un décret du 28 septembre 1897. Le rapport du ministre des Colonies précédant le décret en justifie les dispositions et met en lumière les vices d'organisation que ce document vient réformer. Il signale en particulier « l'absence d'homogénéité et de cohésion entre les pouvoirs locaux, résultant des tendances variables et presque contradictoires qui ont inspiré les actes successifs d'où est issue l'organisation actuelle ».

Aux termes de ce décret, les territoires du Congo français, y compris l'Oubangui et le Chari, furent placés sous l'autorité du *commissaire général du Gouvernement* qui continuait à résider à Libreville. Il eut sous ses ordres :

1° Le *lieutenant-gouverneur* du Congo français qui avait été maintenu. Pour remplacer le commissaire général absent, il fallait à la côte quelqu'un qui fût en communications faciles avec le département des Colonies. Par ailleurs ses attributions restaient toujours vaguement définies. En vue de décharger un peu le chef du Gouvernement, le décret prévoyait que le lieutenant-gouverneur du Congo pourrait administrer des territoires déterminés.

2° Le commissaire de l'Oubangui devenait *lieutenant-gouverneur*. Le commissaire général lui délè-

guait l'ordonnancement des dépenses de l'Oubangui. Il disposait en outre du personnel civil et militaire de sa circonscription.

3° Le Chari avait à sa tête un *commissaire du Gouvernement*.

On voulut enfin simplifier les rouages administratifs en supprimant le directeur de l'intérieur. On le remplaça par un fonctionnaire sans pouvoirs personnels, un *secrétaire général* qui ne pouvait ordonner les dépenses du service local qu'avec une délégation expresse du commissaire général.

A ce secrétaire général était adjoint un service spécial des *Affaires indigènes*.

Le commissaire général fut désormais assisté d'un Conseil d'administration.

Au point de vue financier, le nouveau programme préconisé se résumait dans la recherche, dans la colonie, des ressources nécessaires à l'équilibre du budget local, sans l'appoint annuel des subventions. En attendant ces ressources, et le moyen de les percevoir, la situation financière restait la même (1).

A cette réorganisation administrative, un autre dé-

1. M. Dolisie écrivait au ministre : « J'ai dû renoncer à envoyer 5.000 francs à titre de fonds de cadeaux diplomatiques à M. Gentil, faute d'avoir 5.000 francs de disponibles sur l'ensemble du budget. Depuis sept mois, la colonie doit, sans pouvoir les payer, quelque 350.000 francs au petit commerce de Loango qui vit au jour le jour et dont nous consommons la ruine. » Cependant, grâce à la subvention métropolitaine, il y eut une légère amélioration en 1898 : les dépenses engagées ne dépassaient plus les recettes effectuées à divers titres que de 400.000 francs environ.

cret du même jour était venu associer la réforme de l'organisation judiciaire, en soustrayant le Congo à la juridiction de la Cour d'appel de Saint-Louis. Cette double réforme tendait à introduire plus d'unité, de régularité et d'économie dans le fonctionnement et l'organisation des services administratif et judiciaire du Congo français.

A la même époque les Belges qui, cependant, avaient eu à lutter avec les mêmes difficultés, qui avaient fait de nombreuses et pénibles campagnes contre les Arabes, se hâtaient de mettre en valeur et d'organiser leurs territoires. En 1898, lors de notre échec à Fachoda, ils inauguraient le chemin de fer de Matadi à Brazzaville entre la mer et le fleuve navigable, tandis que les capitaux du roi Léopold et des sociétés privées assuraient le développement économique de leur colonie.

L'idée du régime concessionnaire pour la colonisation et la mise en valeur du pays, accueillie avec faveur par les Allemands (Sud Kamerun Gesellschaft) se manifesta à son tour en France. En 1899 le Congo fut dépecé entre les Compagnies concessionnaires dont les droits et les obligations étaient énumérés dans un cahier des charges type et un décret type, œuvre de la Commission des concessions coloniales.

Mais il ne s'agissait pas de concéder à ces Compagnies des délégations de souveraineté, comme cela s'était pratiqué sous l'ancien régime ou même chez certains peuples colonisateurs modernes (Royal Niger Cy, Société générale africaine de Bruxelles). On

a simplement voulu armer certaines sociétés coloniales, sur des territoires d'étendue modérée, et sous la surveillance de l'État, des droits de police que nécessitait un pays inorganisé. Ces sociétés devaient donc avoir pour but l'intérêt général.

Mille difficultés attendaient l'œuvre des sociétés nouvelles constituées à la hâte en 1899, car, en réalité, l'occupation administrative du pays se réduisait à quelques postes sur la côte de l'Atlantique, dont le rayon d'action ne dépassait pas une cinquantaine de kilomètres, à l'occupation linéaire des fleuves. Sur le Congo et l'Oubangui, cette occupation linéaire était même réduite à sa plus simple expression entre Brazzaville et Bangui. C'est dans ces conditions que furent accordées les *concessions* de 1899. Cette date n'est pas sans importance dans l'histoire économique de notre colonie équatoriale.

CHAPITRE IV

Organisation de la colonie sur la base fédérative

Dans les années qui ont suivi la constitution du Congo français, une série d'expéditions en ont complété la connaissance et en ont amené l'extension. Cette extension s'est faite par les vallées de la Sangha, de l'Oubangui et du Chari, et de la sorte notre domaine s'est prolongé jusqu'au bord du lac Tchad. C'était le moment de poursuivre l'œuvre d'administration de ces territoires si vastes et si dissemblables et de rechercher dans quel sens on s'orienterait. On se demanda dès lors s'il n'était pas préférable de rompre avec les traditions anciennes si néfastes au Gabon et de s'inspirer, au grand profit de toutes nos possessions du Centre africain, des principes nouveaux qui allaient porter leurs fruits en Afrique occidentale.

§ 1. — Le projet Guynet.

La création du territoire militaire du Tchad.

Une double raison d'ailleurs commandait une réorganisation nouvelle. Les territoires récemment

occupés, formant l'un des foyers les plus actifs de l'Islam, nécessitaient, sans contredit, une surveillance des plus étroites. Mais ce n'était pas là une raison prépondérante. La réforme procédait avant tout de l'état précaire des finances congolaises à cette époque. Malgré les remèdes préconisés, le mal s'était aggravé à cause des expéditions du Chari et du Tchad qui avaient absorbé pour la plus grosse part la subvention annuelle votée par le Parlement. De ce fait le budget local du Congo s'était trouvé en déficit et avait donné des craintes sérieuses à ceux qu'intéressait l'avenir de la colonie.

Ce fut cette situation financière difficile du Congo français en 1900 qui inspira à M. Guynet un projet de séparation du Gabon et du Congo et l'organisation de la colonie sur la base fédérative à l'instar de ce qui s'était accompli en Indo-Chine et se poursuivait si utilement en Afrique occidentale. A l'appui de cette scission intervenaient des considérations d'ordre économique, administratif et politique.

Au point de vue économique M. Guynet ramenait à trois principales les causes de l'état stationnaire du Gabon. Il incriminait le nombre trop considérable de concessions accordées dans le bassin du Congo, la création de taxes de consommation gênantes pour les commerçants et le fait que « les revenus particuliers du Gabon sont absorbés en grande partie et depuis longtemps déjà par les dépenses occasionnées dans le Nord de la colonie, région dont les intérêts sont cependant essentiellement différents des siens ».

Au point de vue administratif, même situation regrettable. Le commerce de la colonie était frappé par des impôts différents. « Le Gabon reste soumis au tarif général des douanes, tandis que le bassin conventionnel est astreint aux fluctuations du régime prescrit par l'Acte général de la Conférence de Bruxelles.

« Lorsqu'il s'agit de modifier ce dernier et cela dans le but de conserver au commerce des territoires français sinon des avantages, tout au moins les moyens de soutenir la concurrence des colonies voisines, le Gouvernement doit également songer à ne pas laisser en état d'infériorité le commerce d'une partie de la colonie soumise à un régime douanier dont les principes sont immuables. En outre, le Conseil d'administration, composé de personnalités dont les intérêts sont au Gabon même et qui le plus souvent ne connaissent rien du Congo, ne semble pas justement qualifié pour prendre les mesures nécessaires dans une région dont tous les membres de ce Conseil se désintéressent d'autant plus qu'elle n'a subsisté jusqu'à présent qu'à leur propre détriment. »

Ainsi un des résultats de l'unité administrative serait de donner à chacune de ces deux régions un régime douanier unique et de permettre à chacun des Conseils d'administration de proposer des réformes en connaissance de cause. Au surplus, la séparation des deux régions assurait un contrôle efficace et constant, et l'autonomie de chacune des colonies se traduirait par la suppression d'un désordre préjudiciable dans les finances.

Au point de vue politique enfin, M. Guynet signalait l'erreur qu'il y avait à administrer de Libreville l'immense territoire du Congo, et la nécessité de suivre deux politiques distinctes à cause des différences de mœurs, de langages, d'intérêts entre les populations du Gabon et celles du bassin conventionnel. Certes, le Gouvernement, poussé par cette nécessité, a créé les emplois de lieutenant-gouverneur du Gabon et de lieutenant-gouverneur du Haut-Oubangui, mais « pourquoi la mesure n'a-t-elle été prise qu'à demi ? Il ne semblait pas possible de priver M. de Brazza de l'intégralité du commandement des territoires que son expérience et sa valeur personnelle avaient acquis à la France. Toutes ces régions, il les connaissait, après les avoir longtemps parcourues lui-même et après avoir pu apprécier personnellement les différences de caractère des peuplades qui les habitent. De longues années lui furent nécessaires pour acquérir cette expérience qui, cependant et avec raison, ne parut pas suffisante encore pour empêcher le Gouvernement de séparer le Congo en deux régions distinctes au point de vue politique et virtuellement différentes au point de vue administratif.

« Aujourd'hui que nos possessions du Sud-Ouest africain se sont encore accrues de la région du Chari, ceux qui les gouvernent, ceux qui sont appelés à les gouverner, peuvent-ils, quels qu'ils soient, prétendre à l'entreprise d'une œuvre gigantesque à laquelle n'ont pu suffire leurs prédécesseurs ?

« Si dans certains cas l'unité d'action politique

peut paraître nécessaire, ne serait-il pas plus logique de donner au Gabon vis-à-vis du Congo, des relations équivalentes à celles qui existent actuellement entre la Guinée et le Sénégal, tout en laissant à chacune des nouvelles colonies, comme à ces dernières, son initiative et son administration personnelle. »

En somme ces considérations développées par le délégué du Congo au Conseil supérieur des colonies marquaient bien la nouvelle phase dans laquelle allait entrer la vie administrative de la colonie : un rapprochement dans le sens d'un Gouvernement général ou tout au moins d'une organisation fédérative. Elles aboutissaient en conséquence :

1° *A la suppression du commissariat général* qui ne pouvait pas logiquement rester à Libreville ;

2° *A la séparation du Congo et du Gabon avec deux Gouvernements distincts* puisque leurs intérêts étaient différents ;

3° *A la création d'un budget spécial de pénétration* pour le cas où la pénétration par le Chari serait poursuivie et pour éviter de retomber dans une confusion préjudiciable à l'avenir même de notre colonie équatoriale (1).

Ainsi l'œuvre civilisatrice de la France ne pouvait s'exercer de la même façon sur le littoral et dans l'intérieur du pays. De là résultait l'obligation de suivre deux politiques distinctes, obligation qui amena le décret du 3 septembre 1900 sur l'organisation du

1. *Bull. Af. fr.*, 1900, p. 253, Mémoire de M. Guynet.

Territoire militaire des pays et protectorats du Tchad (1).

Le territoire militaire administré par un commissaire du Gouvernement assisté d'un commandant des troupes comprenait :

1° Le bassin de la rivière Kemo ;

2° Au nord, le bassin du Chari et de ses affluents, à l'exception des concessions déjà accordées, ainsi que les pays placés sous la domination française en vertu des conventions du 14 juin 1898 et du 21 mars 1899, y compris le Baguirmi, le Kanem et le Ouadaï. Ces pays, sans autonomie administrative, devenaient donc un territoire militaire ayant la plus large autonomie financière : ils étaient dotés d'un budget spécial constitué par les recettes locales. Les principales de ces recettes se composaient soit des produits de l'impôt à percevoir sur les indigènes (2), soit d'une somme à prélever sur les recettes douanières du Congo et proportionnelles aux importations et exportations constatées.

Ce même décret abrogeait les dispositions du dé-

1. *Recueil de législation et jurisprudence coloniales*, 1900, I^{re} partie, p. 233.

2. Au point de vue intérieur M. Gentil avait divisé le Chari en deux régions. Dans la région civile du Haut-Chari, on percevait un impôt de 2 kilogrammes de caoutchouc par case, dont une moitié pour le chef. Seule une moitié de la population payait l'impôt, l'autre moitié fournissait des porteurs. Dans la région militaire du Bas-Chari, M. Gentil avait adopté l'organisation fort habile qui existait sous Rabah. L'impôt y fut maintenu mais réduit à 2/3.

cret de 1894 qui dotaient l'Oubangui d'un budget particulier.

Tous les autres territoires du Congo français étaient placés au point de vue administratif et financier sous l'autorité immédiate du commissaire général du Gouvernement (1).

Quelques mois avant ces réformes, un décret du 30 mars 1900 avait permis à la colonie de contracter un emprunt de 2 millions. Malgré cet emprunt, sur lequel nous reviendrons plus loin, l'état financier du Congo laissait beaucoup à désirer. Une subvention annuelle de plus de 2 millions de francs et d'énormes crédits supplémentaires ne parvenaient pas à l'améliorer.

M. Le Myre de Vilers, rapporteur de la Commission du budget pour 1901, en donnait l'explication suivante : « Brazzaville a été choisie comme le point de formation et de départ des expéditions qui vont à la conquête de l'hinterland africain, et le Département, ne voulant pas demander au Parlement les crédits nécessaires, a rattaché les dépenses au budget local qui succombe sous le faix. »

Mais c'était là une explication incomplète. Elle ne tenait pas compte d'autres charges importantes qui incombaient au budget local, par exemple les dépenses pour l'entretien de la flottille et la surveillance de la côte Nord (2) ; l'augmentation des frais

1. Il en fut ainsi même pour l'Oubangui. Le directeur de l'intérieur fut supprimé par décrets du 21 mai 1898-26 janvier 1899.

2. Supportées par la Marine jusqu'en 1896.

de transport entre la côte et le Haut-Congo pour le ravitaillement de nos postes.

Il importait de sortir de là le plus vite possible. En effet, vis-à-vis des sociétés concessionnaires on venait de prendre l'engagement d'administrer régulièrement le territoire. Manquer à la parole, c'eût été s'exposer à de légitimes revendications, à des demandes en dommages et intérêts.

En somme, la création du territoire militaire du Tchad, réalisée par le décret de 1900, était le complément indispensable du territoire militaire de Zinder. Les officiers du premier avaient la charge d'établir notre domination sur les régions que le traité franco-anglais de 1898 nous avait réservées à l'Est du Tchad. Ceux du second assuraient la liaison du Soudan français et du Dahomey avec le Tchad, exerçant à l'occasion une utile mission de surveillance des oasis sahariennes.

« Il est à prévoir même que les deux groupes pourront joindre leurs efforts et que le troisième territoire militaire de l'Afrique occidentale (Zinder) n'aura d'autre frontière orientale que la limite de la zone d'action des officiers du Chari (1). »

§ 2. — Le décret du 5 juillet 1902 :

Réorganisation du Chari.

On ne tarda pas à reconnaître que « l'ensemble de notre colonie doit recevoir une constante unité

1. *Bull. Af. franç.*, 1901, p. 323.

de direction si l'on veut éviter dans les manifestations de notre action politique tantôt des initiatives contradictoires et tantôt une abstention peu soucieuse des intérêts généraux du pays » (1). En d'autres termes, on ne voulait plus qu'une autorité plus ou moins indépendante pût s'exercer loin du chef-lieu avec des moyens d'action relativement considérables, sous la seule garantie d'une sanction tardive et d'un contrôle insuffisant. Il importait donc de ne plus « maintenir dans les régions du Tchad un commissaire du Gouvernement, investi de pouvoirs exceptionnels, sans relations bien définies avec le chef de la colonie ». Disposant par intérim du commandement des troupes, il avait à sa portée des moyens d'action trop considérables.

Les inconvénients d'une telle situation furent rendus manifestes par certaines contradictions dans la politique suivie avec le Ouadaï et la Confrérie des Snoussistes dont le chef résidait au Kanem.

Ainsi fut-on amené au décret du 5 juillet 1902 qui apportait à l'organisation précédente des retouches d'ordre administratif et financier.

a) *Réformes administratives.* — Les divers territoires du Congo français étaient uniformément placés sous la haute direction du commissaire général du Gouvernement qui résidait à Libreville. Il était aidé dans ses fonctions par un lieutenant-gouverneur

1. Rapport précédant le décret du 5 juillet 1902, *Recueil de lég. et jur. col.*, 1902, 1^{re} partie, p. 242.

établi à Brazzaville et à qui il pouvait déléguer tout ou partie de ses attributions sur une fraction des territoires de la colonie.

A côté du commissaire général qui ne pouvait plus s'occuper particulièrement des questions économiques fut créé un « commissaire spécial » qui représenterait l'administration dans ses relations avec les sociétés concessionnaires.

Enfin la circonscription des pays et protectorats du Tchad cessait de constituer un territoire militaire sous l'autorité d'un commissaire du Gouvernement dont on craignait les initiatives trop hardies. La direction politique du pays fut confiée à un administrateur par un arrêté en date du 9 octobre 1902.

b) *Réformes financières.* — Le décret du 5 juillet 1902 qui organisait le Chari sur des bases nouvelles, maintenait le budget autonome (art. 2), mais décidait — ce qui a son importance — que ce budget serait « arrêté chaque année au Conseil d'administration » et que le commissaire général en était l'ordonnateur avec faculté de déléguer ses pouvoirs à l'administrateur chargé de la direction politique de la région.

En ce qui concernait les dépenses militaires inscrites au budget de l'État et afférentes à ces territoires, les prévisions en étaient établies chaque année par le commandant des troupes qui, après avis de l'administrateur, les transmettait au commandant supérieur des troupes, pour être arrêtées définitivement par le commissaire général. De cette façon, il n'y

avait plus rien à craindre, l'ardeur trop grande des jeunes commandants se trouvait être tempérée. En outre, les effectifs militaires stationnés dans les diverses colonies dépendaient dorénavant du commandant supérieur qui résidait à Libreville auprès du commissaire général.

Ainsi le Congo français comprendrait à l'avenir deux zones :

Le Congo proprement dit avec son budget local ;

Les territoires militaires du Tchad avec un budget autonome prévu par le décret du 5 septembre 1900, mais qui devait être soumis à l'approbation du commissaire général.

Comme le fait remarquer M. François, bien qu'il ne soit pas encore question de budget général dans cette organisation, ces actes préparent très nettement sa création en affermissant les pouvoirs financiers du commissaire général ; ils en sont le prodrome (1).

§ 3. — Autonomie administrative et financière du Gabon et du Moyen-Congo (29 décembre 1903).

Cette réorganisation ne pouvait être définitive pour deux raisons : en premier lieu elle était entachée d'un vice grave : elle manquait de cohérence. Le rapport ministériel, précédant le décret de 1902, insistait sur

1. *Le budget local des Colonies*, p. 68.

« l'unité de direction » sur les conditions de colonisation « également méthodiques », et supprimait en conséquence le commissaire du Chari.

La réforme promettait d'être efficace à condition qu'on s'en tint là. Malheureusement on perdit de vue le point auquel on s'était placé et on maintint un lieutenant-gouverneur à Brazzaville. C'était compliquer les choses à plaisir. « Pourquoi, demandait M. Bienvenu-Martin, conserve-t-on le poste de lieutenant-gouverneur devenu inutile depuis que les attributions dévolues primitivement à ce fonctionnaire se trouvent confondues avec les pouvoirs du commissaire général et qu'à côté du commissaire général il y a un secrétaire général qui peut le cas échéant le suppléer ? »

La réponse est simple. Il y avait là une incohérence voulue, et qui était destinée à cacher le but que l'on s'était proposé. A la vérité, la suppression du Tchad avait été théoriquement décidée. Sous prétexte d'une *politique de recueillement* on recommençait au Tchad ce que le décret de 1899 avait opéré au Soudan, c'est-à-dire un mouvement de dislocation dont les conséquences arrêtaient complètement l'organisation, et dont le résultat le plus clair se traduisait par une nécessité de se remettre à l'œuvre, de reprendre les études commencées. D'après le *Times*, il fallait voir dans ces mesures « l'influence de l'homme d'État prudent qui préside aux relations internationales de la France. »

En second lieu, l'immense étendue des régions, les

difficultés de tout ordre qu'avait rencontrées l'administration de ces territoires, rendaient particulièrement délicate mais nécessaire l'organisation de ces vastes possessions (1).

Le mémoire de M. Guynet, que nous avons déjà vu, des motifs basés sur des considérations physiques, économiques et politiques, sur un principe de décentralisation et sur le respect des groupements ethniques entraînèrent le Gouvernement à étudier les bases d'une organisation nouvelle.

On voulut respecter la division de la colonie en régions naturelles, géographiquement spécifiées et différentes par la nature du sol, le climat et le système hydrographique. La *colonie du Gabon* correspondrait à la région montagneuse des bassins côtiers, sauf la région de Loango-Mayumba qui était rattachée à Brazzaville par le régime douanier du bassin conventionnel. La région des grandes dépressions équatoriales formerait une autre colonie : celle du *Moyen-Congo*, dont le centre serait Brazzaville, le grand port du transit commercial congolais. On pourrait y comprendre également la région de la Haute-Sangha pour des raisons de faciles communications par le fleuve. Le *territoire de l'Oubangui-Chari*, correspondant à la zone transéquatoriale, semblait destiné à devenir un troisième groupement administratif avec Bangui, comme capitale. Enfin, le *territoire du Tchad*, de récente annexion, pourrait englober tous

1. Rouget, liv. cit., p. 429.

les territoires soudaniens où notre occupation s'établissait progressivement (1).

Le décret nouveau, d'autre part, devait mettre fin à une centralisation excessive qui fixait le chef-lieu de la colonie à Libreville, c'est-à-dire loin des territoires à administrer. Il devenait d'autant plus nécessaire de transporter ailleurs le siège du Gouvernement que les différentes régions de la colonie manquaient de moyens de communications, d'outillage économique.

Le respect des groupements ethniques commandait en outre la répartition des populations si différentes du Congo français par régions soumises à la même autorité.

C'est dans cet esprit que fut élaboré le décret du 29 décembre 1903, visiblement calqué sur l'organisation administrative de l'Afrique occidentale française.

Aux termes du décret du 1^{er} octobre 1902, l'Afrique occidentale française franchissait une nouvelle étape dans la voie de l'organisation la plus rationnelle et la plus profitable à son développement économique.

Les colonies du Gouvernement général conservaient leur autonomie administrative et financière. Au-dessus d'elles, le gouverneur général, administrant encore directement la Sénégalie-Niger, possédait une autorité étendue et une action que venaient fortifier le concours de services généraux et la création d'un

1. Rapport précédant le décret du 29 décembre 1903.

budget commun aux différentes unités du groupe.

Le décret du 29 décembre 1903 dota le Congo français d'une semblable organisation (1).

Les possessions du *Congo français et dépendances* furent placées sous la haute autorité d'un commissaire général dont la résidence est à Brazzaville et qu'on décharge autant que possible du souci d'administrer personnellement et directement le territoire.

Ces possessions comprenaient :

1° *La colonie du Gabon*, c'est-à-dire l'ensemble de la région maritime comprise entre la Guinée espagnole, le Cameroun et les limites du bassin conventionnel du Congo.

2° *La colonie du Moyen-Congo*, composée de tous les territoires limités par le Gabon et la frontière du Cameroun jusqu'au 7° degré de latitude nord, puis par ce parallèle jusqu'à la ligne de partage des eaux entre les bassins du Chari et du Congo, et par cette ligne de partage des eaux jusques et non compris le bassin de l'Ombella et l'enclave de Bangui ; enfin par la frontière de l'État indépendant du Congo et celle de la colonie portugaise de Cabinda.

3° *Le territoire de l'Oubangui-Chari*, comprenant toute la région située au nord et à l'est du Moyen-Congo ; il est limité au nord par le 7° degré de latitude jusqu'au point où ce parallèle coupe à l'est la ligne du bassin conventionnel, puis par cette ligne elle-même jusqu'à la frontière de l'État indépendant.

1. *Rec. de lég. et jur. colon.*, 1904, I^{re} partie, p. 151 et suiv.

4° *Le territoire du Tchad*, comprenant toute la région située au nord de l'Oubangui-Chari, placée sous l'influence de la France en vertu des conventions internationales et ne dépendant pas du Gouvernement général de l'Afrique occidentale française.

Chacune de ces régions aurait dû recevoir une administration particulière et un budget spécial, une autonomie complète. En réalité on n'alla pas dans cette voie jusqu'à la conclusion logique qui avait prévalu en Afrique occidentale. Les principes de 1902 furent appliqués au Congo d'une manière timide. On distingua néanmoins l'union des territoires formant le Congo, sous la haute direction du commissaire général, et l'administration particulière des diverses fractions.

Le Gabon fut confié à un lieutenant-gouverneur résidant à Libreville et qui était assisté d'un secrétaire général et d'un Conseil d'administration. Le Moyen-Congo fut placé sous les ordres directs du commissaire général assisté d'un secrétaire général et d'un Conseil d'administration. Ces deux colonies avaient seules l'autonomie administrative et financière, une telle organisation ayant paru prématurée pour les territoires de l'Oubangui-Chari et du Tchad. En conséquence le commissaire général fut seulement représenté à Bangui, chef-lieu de l'Oubangui, par un délégué permanent sans pouvoirs personnels bien définis; à Fort-Lamy, pour le territoire du Tchad, par l'officier commandant les troupes.

Au point de vue financier, la réforme que nous

étudierons d'autre part était profonde, mais incomplète. Elle instituait, non pas un budget général commun à nos possessions, mais une *Section spéciale* dans le budget du Moyen-Congo. On avait voulu, par cette organisation, concilier autant que possible l'autonomie de chaque territoire et l'intérêt commun de nos possessions. C'est dans cette section spéciale disposant de ressources propres très insuffisantes que s'affirmait l'unité financière et que devait peu à peu se consolider le crédit de la colonie du Congo français.

§ 4. — Le commissariat général du Congo français et dépendances (11 février 1906).

Le décret du 29 décembre 1903 avait cherché à régler l'exercice du pouvoir au Congo français, mais l'application timide qui en avait été tentée eut pour résultat d'arrêter en chemin une réorganisation qui eût été plus complète si le Gouvernement de l'Afrique centrale, proposé par M. Gentil, avait vu le jour. L'évolution du Congo devait, comme cela s'était produit en Afrique occidentale, aboutir rationnellement à la création d'un gouvernement général doté d'un instrument financier personnifiant l'ensemble de nos possessions congolaises. L'administration de M. Gentil, alors commissaire général, avait préparé les voies à cette réorganisation, mais par suite des événements il fallut attendre.

Cependant elle ne devait pas tarder à se produire. En 1905 la révélation de charges arguées contre des fonctionnaires de l'administration du Chari, ayant vivement ému l'opinion publique, nécessita la constitution d'une enquête qui devait « servir de préface » à une réorganisation du Centre africain.

Cette douloureuse affaire eut deux résultats : en premier lieu elle montra qu'il est parfois imprudent de confier à des administrateurs trop jeunes le soin de diriger avec tous pouvoirs un vaste pays sans contrôle. En second lieu elle amena la création d'une enquête sur la situation du Congo français. Cette mission fut confiée à de Brazza qui devait étudier l'organisation administrative et économique de la colonie et l'état social des populations (1).

En donnant ses instructions, M. Clémentel s'exprimait ainsi : « Le principe fondamental dont s'inspire l'organisation de 1904 doit être maintenu, mais il est dans l'application susceptible de diverses modalités. On peut se demander notamment s'il n'y a pas lieu de séparer complètement le Moyen-Congo, l'Oubangui-Chari et le Tchad. S'il en est ainsi, nos possessions du Congo peuvent comprendre trois colonies : la première ayant son chef-lieu à Libreville ; la seconde ayant son chef-lieu à Brazzaville et la troisième ayant son chef-lieu à Bangui. Celle-ci serait, à l'exemple du Gabon, placée sous la direction d'un lieu-

1. Instruction du ministre des Colonies du 11 février 1906. *Rec. de lég. et jur. col.*, 1906, I^{re} partie, p. 112.

tenant-gouverneur. Elle aurait un budget particulier et comprendrait soit l'Oubangui-Chari et le Tchad réunis, soit la première seulement de ces deux circonscriptions. Il est permis d'hésiter entre les deux hypothèses à cause de la situation financière de l'une et de l'autre région. L'Oubangui-Chari en effet fournirait des ressources budgétaires assez appréciables. Le territoire du Tchad au contraire se trouve en déficit constant.

« La solution la meilleure serait peut-être, en somme, de transformer en une colonie autonome, ayant un budget particulier, la circonscription de l'Oubangui-Chari, dont les agents recevraient directement leurs instructions et seraient placés sous le contrôle d'un lieutenant-gouverneur résidant à Bangui, au lieu de vivre dans une indépendance de fait sous l'autorité lointaine et presque nominale du commissaire général résidant à Brazzaville. Quant au territoire militaire du Tchad, il continuerait à former une circonscription particulière dont les recettes et les dépenses seraient rattachées, non à la section spéciale du budget du Moyen-Congo, mais à un budget des dépenses communes, à un véritable budget général (1). »

En même temps de Brazza devait se préoccuper des cadres du personnel servant dans nos possessions du Centre africain, car la question était urgente en présence des « scandales coloniaux » qui avaient

1. *Rec. de lég. et de jur. col.*, 1906.

si profondément remué les esprits en France. « On s'est étonné de voir des fonctionnaires trop jeunes ou d'un équilibre moral trop incertain isolés, loin de leur chef, et investis presque sans contrôle de pouvoirs très étendus. N'est-il pas à craindre dès lors qu'on soit placé dans cette alternative : ou bien le personnel administratif est numériquement trop faible, ou bien il est réparti entre des postes trop nombreux, créés un peu au hasard et mal reliés les uns avec les autres ? C'est sur les lieux mêmes que vous pouvez à cet égard acquérir une opinion raisonnée...

« La mission que vous allez accomplir et qui sera la préface d'une organisation définitive de nos possessions doit être dans ce but décisive. Je ne doute pas qu'à votre retour, votre nom ne demeure pour toujours attaché à cette seconde partie de l'œuvre de la France au Congo, tout comme il est dès maintenant inséparable de la première (1). »

Ces incidents mirent en évidence les vices que présentait l'organisation de la colonie. Le mal dont elle souffrait dérivait de trois causes : défaut d'un plan d'administration bien établi, nombre insuffisant du personnel, absence d'un programme de travaux publics. Il devenait nécessaire de régulariser l'exercice local du pouvoir et de fortifier son action directrice. Les principes fondamentaux, dont s'inspirait

1. *Bulletin de l'Afrique française* [et la *Quinzaine coloniale*, 1905. Voir également *le Temps*, le *Journal des Débats* et la *Dépêche Coloniale* de cette même année.

l'organisation de 1903, devaient être conservés, mais dans leur application ils étaient susceptibles de changements, de perfectionnements. Nos ministres préconisaient le système des gouvernements généraux « pour les colonies qui ont des intérêts parallèles, comme on l'a fait pour l'Indo-Chine et l'Afrique occidentale » et pensaient que par ce moyen le Congo atteindrait, suivant l'expression de M. Clémentel (1), « la période d'épanouissement où les gigantesques cellules inorganiques que sont encore certaines de nos possessions seront devenues des organismes sociaux ».

Mais au Congo, comme autrefois en Afrique occidentale, on avait commis l'erreur de réunir entre les mains du chef suprême de la colonie des attributions de gouvernement insuffisantes et des fonctions administratives trop absorbantes. En Afrique occidentale cette dualité d'attributions n'avait pas tardé à engendrer des conflits administratifs. Au Congo, elle a occasionné une confusion des responsabilités telle qu'on a vu celle du chef de la colonie mise en cause à propos d'actes qu'il avait sévèrement condamnés et réprimés (2). Aussi, pour mieux assurer l'indépendance de la direction et du contrôle général, il parut opportun de décharger le commissaire général de l'administration directe des vastes territoires du Moyen-Congo.

1. Banquet colonial de 1905.

2. *La Quinz. Col.*, 1906, p. 107.

« Il est devenu manifeste, sous les leçons de l'expérience, que l'organisation générale de ces possessions ne saurait être sacrifiée à des principes trop absolus de centralisation ou de décentralisation. Il est impossible pratiquement d'uniformiser les méthodes et d'identifier les moyens d'action dans toutes les fractions du Congo français malgré les dissimilitudes tenant à la nature du sol, à ses habitants, à ses productions ; il convient dès lors que les pouvoirs locaux soient toujours assez forts, dans chacun de ces territoires, pour obvier, selon les circonstances, aux nécessités immédiates. Mais il est non moins indispensable qu'une autorité supérieure, émanation du pouvoir central, puisse toujours faire prévaloir sur l'ensemble de nos possessions les vues directrices du Gouvernement. Enfin, il importe, entre des territoires dont la valeur est inégale, qu'un lien financier régularise les ressources des uns et des autres et affermisse progressivement la stabilité budgétaire du Congo français (1). »

C'est dans ce but que fut préparée la réorganisation du 11 février 1906, qui confiait au commissaire général la haute direction de l'ensemble du Congo français. « Le Gabon, accru d'une région côtière qui en est la prolongation naturelle et le Moyen-Congo continueront à former deux colonies, ayant chacune un budget local ; la première demeurera placée sous

1. Rapport précédant le décret du 11 février 1906. *Rec. de lég. et de jur. col.*, 1906, I^{re} partie, p. 105.

l'autorité immédiate d'un lieutenant-gouverneur, et la seconde se trouvera désormais sous la direction d'un administrateur en chef des colonies faisant fonctions de gouverneur. L'Oubangui-Chari et le territoire militaire du Tchad seront réunis en une troisième colonie sous l'autorité d'un lieutenant-gouverneur qui devra résider à Fort de Possel. Le choix de ce chef-lieu a paru s'imposer afin d'éviter le retour des abus, auxquels avaient donné lieu les nécessités du ravitaillement : c'est dans la même pensée du reste que le portage réquisitionné a été complètement proscrit et qu'une partie des approvisionnements du Tchad sera tous les ans acheminée par la route du Niger, de la Bénoué et du Logone. La colonie de l'Oubangui-Chari-Tchad comprendra deux circonscriptions : celle de l'Oubangui-Chari et celle du Tchad, chacune ayant un budget local particulier. »

D'après le décret du 11 février 1906, les possessions du Congo français et dépendances étaient placées sous la haute direction politique et administrative d'un commissaire général du Gouvernement dont la résidence est à Brazzaville. Elles embrassaient les quatre circonscriptions suivantes :

1° *Le Gabon*, c'est-à-dire la région limitée au nord par la Guinée espagnole et le Caméroun ; à l'est, par la ligne de faite du bassin de l'Ogooué jusqu'à la rencontre de cette ligne avec le méridien de Macabana ; puis par ce méridien jusqu'à la frontière portugaise ; au sud par la frontière portugaise jusqu'à l'Océan Atlantique ;

2° *Le Moyen-Congo*, comprenant tous les territoires limités par le Gabon et la frontière du Cameroun jusqu'au 7° degré de latitude nord ; puis par ce parallèle jusqu'à la ligne de partage des eaux entre le bassin du Chari et le bassin du Congo, et par cette ligne de partage des eaux jusques et non compris le bassin de l'Ombella et l'enclave de Bangui ; enfin par la frontière de l'État indépendant ;

3° *Le territoire de l'Oubangui-Chari*, limité à l'ouest par la colonie du Moyen-Congo, au nord par le 7° degré de latitude nord ; jusqu'au point où ce parallèle rencontre, vers l'est, la ligne de démarcation du bassin conventionnel ; puis par cette ligne elle-même jusqu'à la frontière de l'État indépendant.

4° *Le territoire militaire du Tchad*, comprenant au nord de l'Oubangui-Chari l'ensemble des régions placées sous l'influence de la France, en vertu de conventions internationales et ne dépendant pas du Gouvernement général de l'Afrique occidentale française.

Ainsi les districts côtiers du Sud étaient rattachés au Gabon. Outre que ces territoires étaient beaucoup plus accessibles de Libreville que de Brazzaville, géographiquement ils dépendaient du Gabon. La seule objection possible était fournie par le régime douanier différent dans les territoires d'une même colonie. Elle était loin d'être décisive pour cette raison que les recettes douanières venaient alimenter le budget général. Cette considération par suite pas-

sait au second plan. Telle était la seule modification territoriale apportée au décret de 1903.

Ces quatre circonscriptions constituèrent trois colonies dont chacune avait son autonomie administrative et financière, savoir :

1^o La colonie du Gabon ;

2^o La colonie du Moyen-Congo ;

3^o La colonie de l'Oubangui-Chari-Tchad, dont les chefs-lieux sont respectivement : Libreville, Brazzaville et Bangui (D., 11 déc. 1906) (1).

Le Gabon et l'Oubangui-Chari-Tchad relevaient chacun d'un lieutenant-gouverneur assisté d'un Conseil d'administration. Le Moyen-Congo était placé sous l'autorité immédiate d'un administrateur en chef (2) assisté également d'un Conseil d'administration. Le territoire militaire du Tchad était administré par l'officier commandant les troupes de la région. Cet officier prenait le titre de « commandant du territoire militaire du Tchad ». Il relevait directement du lieutenant-gouverneur de l'Oubangui-Chari-Tchad.

Comme nous l'avons dit déjà, la direction supérieure de ces régions était confiée au commissaire général assisté d'un Conseil de Gouvernement et d'un secrétaire général, ayant rang de gouverneur. Cette organisation fut complétée par le maintien d'un service de contrôle local près des sociétés concessionnaires, tel qu'il avait été institué par un décret du 5 juillet 1902.

1. *Rec. de lég. et jur. col.*, 1907, I^{re} partie, p. 118.

2. Un lieutenant-gouverneur depuis le décret du 12 mars 1909.

Ces modifications ne devaient pas être encore définitives. « Peut-être, écrivait M. Rouget en 1906, verrons-nous dans un temps rapproché un Gouvernement général du Congo français et dépendances, dont la constitution serait calquée sur celle du Gouvernement général de l'Afrique occidentale française ? Pourquoi ne pas consacrer ainsi l'importance de nos territoires du Congo qui, mis sur le pied d'égalité avec nos grandes colonies, trouveraient dans cette mesure autant d'espoirs pour l'avenir que de réconfort pour les mauvais jours du passé (1) ?

1. *Liv. cit.*, p. 478.

DEUXIÈME PARTIE

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE L'ÉVOLUTION FINANCIÈRE

CHAPITRE PREMIER

Organisation politique et administrative

I. — Organisation politique.

La colonie de l'Afrique équatoriale n'est pas représentée au Parlement. Ses intérêts sont défendus par un *délégué au Conseil supérieur des colonies*. Ce délégué est élu pour quatre ans au suffrage universel par les citoyens français de la colonie.

Circonscriptions électorales. — Ces circonscriptions résultent des arrêtés des 25 avril et 2 juin 1908. Elles sont au nombre de cinq (1) :

1. Six antérieurement. La circonscription de la Louessé a été supprimée par suite du nombre minime des électeurs, ce qui empêchait l'exécution régulière des opérations électorales. Les électeurs de la Louessé sont inscrits sur la liste électorale de la première circonscription.

Première circonscription. — Région du Bas-Congo et cercle de Madingou, *chef-lieu* Brazzaville.

Deuxième circonscription. — Région du Bas-Ou-bangui-Congo, *chef-lieu* Loukoléla.

Troisième circonscription. — Région de la Basse-Sanga, *chef-lieu* Ouessou.

Quatrième circonscription. — Région de la Haute-Sanga, *chef-lieu* Nola.

Cinquième circonscription. — Région de la Lobaye, *chef-lieu* Ibenga.

II. — Organisation administrative.

SECTION I

La réorganisation apportée par les décrets du 15 janvier 1910.

Le décret du 26 juin 1908 a donné au commissaire général des possessions du Congo français et dépendances le titre et le rang de gouverneur général (1). En changeant le titre du chef de la colonie on renonce au vieux terme de commissaire général qui « rappelait trop les temps héroïques où l'on refusait les crédits nécessaires au Congo ». On considère désormais que le Congo doit être une colonie comme les autres et on donne à son chef le titre de gouverneur général. On conçoit en même temps qu'il « importe de placer l'autorité là où son action est effective, de pla-

1. *Rec. de lég. et jur. col.*, 1908, I^{re} partie, p. 430.

cer la responsabilité là où s'exerce l'autorité ». En vertu de l'autonomie réservée aux colonies, l'administration complète doit appartenir aux lieutenants-gouverneurs. Au gouverneur général, au contraire, reste impartie la haute mission d'imprimer son orientation à la politique générale du pays, de contrôler attentivement tous les organismes administratifs et financiers, d'étudier et d'assurer les règles qui doivent présider à la vie et à l'essor économique de l'Union tout entière. En un mot, le gouverneur général gouverne et contrôle, les lieutenants-gouverneurs administrent et appliquent.

Par le décret du 26 juin 1908, la métropole manifeste ainsi son intention de faire dans cette partie de son domaine d'outre-mer une nouvelle application de la politique des Gouvernements généraux, qui a été si heureusement inaugurée dans notre droit public colonial, il y a une douzaine d'années, et qui a contribué d'une manière si effective à la prospérité de l'Indo-Chine, de Madagascar et récemment de l'Afrique occidentale française.

Les principes de cette politique ont fait d'une manière bien timide d'ailleurs leur apparition au Congo par le décret du 29 décembre 1903. Mais, bien qu'ils eussent trouvé leur formule à peu près complète dans le décret du 18 octobre 1904, organisant le Gouvernement général de l'Afrique occidentale française, on n'a pas cru qu'il fût possible de les affirmer d'une manière précise dans le décret du 11 février 1906 qui a constitué jusqu'à ces temps der-

niers la charte de notre colonie de l'Ouest Africain.

Dans ces conditions le décret du 15 janvier 1910 n'apparaît pas comme une innovation, mais marque bien le couronnement d'une évolution qui s'est terminée depuis quelques années en Afrique occidentale française.

Le décret nouveau comporte des modifications d'ordre administratif et financier. En réservant ces dernières pour une étude ultérieure, nous examinerons ici les réformes administratives. A ce point de vue nous pourrions conclure que le décret du 15 janvier 1910 ne consacre pas seulement un changement de titre, mais correspond bien à l'œuvre de décentralisation et d'aménagement si activement poursuivie par M. le gouverneur général Merlin.

Ces réformes se rattachent à deux points principaux que nous allons étudier successivement.

§ 1. — Changement d'appellation du Gouvernement général.

L'appellation de « Possessions du Congo français et dépendances » était devenue géographiquement inexacte. Elle ne s'appliquait qu'à un territoire restreint de la colonie, celle qui est formée par le Moyen-Congo et par une partie de l'Oubangui-Chari. Elle excluait ainsi des régions qui sont le plus anciennement soumises à notre domination, comme le Gabon maritime, le bassin de l'Ogooué, et les pays

que nous ont valu hier d'héroïques expéditions et de glorieuses morts, c'est-à-dire le Chari, le Ouadaï, le Baguirmi, le Logone, le Kanem, le Borkou, le Dar-Sila, le Dar-Kouti, le Dar-Roumga. Au total près des deux tiers du Gouvernement général.

Outre cette inexactitude géographique, la dénomination ancienne ne tenait pas compte du point de vue économique. On ne peut donner un nom général englobant des territoires différents que si ceux-ci ont des relations entre eux, un lien commun qui les unisse. Or toutes ces régions n'ont jamais eu de rapports avec le Congo ; elles sont à tout point de vue radicalement différentes du bassin du fleuve, et il ne faut point se dissimuler que ce sont elles qui sont appelées au plus brillant avenir. Les relations des voyageurs en font foi.

Il ne manquera pas de se produire en effet ici, ce qui s'est produit dans toutes nos autres possessions, c'est qu'à mesure que l'occupation deviendra plus effective, on se rendra compte que les foyers de civilisation indigène, dont on peut espérer le plus rapide développement, se trouvent non sur les voies de communication, mais dans l'intérieur des terres. Pour les premiers explorateurs et les premiers pionniers, le fleuve était le principal facteur du pays et en constituait comme l'axe. Il est certain que dans un avenir rapproché, il n'en sera plus ainsi lorsque l'outillage économique aura pris la place qui doit lui revenir. C'est ce qui s'est passé pour nos diverses possessions coloniales. Les établissements de

Diégo-Suarez sont devenus la colonie de Madagascar, la Cochinchine est entrée dans l'Union Indochinoise, le Sénégal et dépendances se sont transformés en Gouvernement général de l'Afrique occidentale française.

L'heure était venue de donner au Congo un nom approprié à ses caractéristiques, et puisque la majeure partie des possessions congolaises se trouve placée dans la zone équatoriale, que c'est là à peu près le seul point commun entre des pays aussi divers, il y avait lieu de substituer à la dénomination usitée celle plus brève et plus justifiée de *Gouvernement général de l'Afrique équatoriale française*.

Les considérations géographiques et économiques que nous venons de développer n'étaient pas les plus puissantes. Des arguments d'ordre politique paraissant beaucoup plus décisifs militaient en faveur d'un changement de nom. Jusqu'en 1908 la question ne s'était pas posée. Il y avait en présence sur les rives du fleuve Congo, d'une part le *Congo français*, d'autre part l'*État indépendant*. Ces dénominations étaient suffisamment différentes pour qu'aucune confusion ne fût possible.

Par suite de l'annexion à la Belgique, l'État indépendant fondé par Léopold a disparu pour faire place au *Congo belge*. Cette dernière appellation est tout à fait appropriée puisque la colonie englobe presque tout le bassin du Congo. Dans ces conditions n'était-il pas difficile de conserver à nos territoires une dénomination qui est géographiquement et économique-

ment inexacte et dont une colonie voisine s'est déjà emparée ? Il est impossible d'ailleurs de perdre de vue que le régime politique, administratif et économique des deux colonies, est complètement différent, et qu'il ne peut y avoir par suite que des inconvénients à ce que l'opinion publique attribue solidairement aux deux pays des errements, des résultats et des méthodes qui ne leur sont pas communs.

§ 2. — Modifications dans la détermination des colonies du groupe.

Le décret du 11 février 1906 avait divisé les possessions du Congo français et dépendances en quatre circonscriptions : Le Gabon, le Moyen-Congo, l'Oubangui-Chari et le Tchad. Ces quatre circonscriptions ne formaient toutefois que trois colonies car le commandant du territoire du Tchad relevait directement du lieutenant-gouverneur de l'Oubangui-Chari-Tchad.

Le décret nouveau ne reproduit pas cette division. Est-ce un oubli du législateur ? Non, ce silence a été voulu. Des considérations d'opportunité ont amené à ne point fixer les limites des colonies du groupe dans le texte même du décret d'organisation, ainsi qu'on l'avait fait jusqu'alors. L'alinéa 2 de l'article 1^{er} prévoit en effet que *les limites et les chefs-lieux de ces différentes colonies, ainsi que ceux du territoire militaire du Tchad sont fixés par arrêté du gouverneur général pris en Conseil de Gouver-*

nement et soumis à l'approbation du ministre des Colonies.

Cette modification ne fait d'ailleurs que sanctionner des pratiques existantes. A l'heure actuelle et bien que les limites des colonies du groupe soient fixées par le décret du 11 février 1906, les gouverneurs généraux du Congo ont été conduits en présence de circonstances impérieuses à décider par arrêté des rectifications de frontière importantes. C'est ainsi que le bassin de la M'Poko a été détaché du Moyen-Congo, pour y être ensuite rattaché ; c'est ainsi encore que le Dar-Kouti et le Logone ont été enlevés au territoire militaire pour être placés sous l'autorité directe du lieutenant-gouverneur de l'Oubangui-Chari-Tchad. La région du Djouah-Sembé, enfin, à cheval sur la frontière du Gabon et du Moyen-Congo, est administrée aujourd'hui par le lieutenant-gouverneur de cette dernière colonie.

Assurément dans l'avenir, de pareilles rectifications de frontières seront encore nécessaires. Il ne faut pas perdre de vue en effet qu'une bonne partie de ces pays à peine connue est nullement occupée. D'une étude établie d'après les indications de M. le gouverneur général Merlin, il ressort que 27 % du territoire peuvent être considérés comme « à peu près » administrés ; 15 % comme subissant notre influence administrative, et 58 % du pays nous ignorent complètement. En Afrique occidentale française, il y a 717 administrateurs et adjoints des affaires indigènes, soit 1 par 5.457 kilomètres carrés et par 12.290 ha-

bitants. En Afrique équatoriale, il y en a 214, soit 1 par 8.102 kilomètres carrés et par 37.383 habitants (1).

Ce n'est donc que progressivement que l'on pourra déterminer les avantages ou les inconvénients qu'il peut y avoir à rattacher une circonscription à telle colonie plutôt qu'à telle autre. Il paraît bien difficile d'exiger que toutes ces modifications dont beaucoup sont sans grande importance et dont quelques-unes sont provisoires, entraînent la signature d'un décret nouveau. Il est encore bien plus inadmissible que, conformément à l'usage qui s'est établi, le gouverneur général modifie par arrêté les dispositions d'un décret. C'est pourquoi il a paru expédient de stipuler que les limites des colonies seront fixées par des arrêtés du gouverneur général soumis ultérieurement à l'approbation du ministre des Colonies. L'avantage de cette rédaction consiste en ce qu'elle maintient intact le droit de contrôle de l'autorité centrale, tout en permettant au gouverneur général de prendre les mesures que les circonstances peuvent nécessiter. De cette façon le décret du 15 janvier 1910 réalise d'une manière plus directe les principes d'autonomie administrative et financière déjà appliquée en Afrique occidentale et en Indo-Chine.

En outre il lui a semblé nécessaire « d'une part de préciser les pouvoirs politiques et administratifs du gouverneur général, et, d'autre part, d'essayer de

1. Messimy. *Notre œuvre coloniale*, 1910, p. 318.

mettre un terme aux difficultés provoquées actuellement par l'incertitude dans laquelle on se trouve au sujet des pouvoirs des gouverneurs en matière fiscale. A ce point de vue, le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des droits perçus à l'entrée et à la sortie, soit des marchandises, soit des navires, sous réserve des dispositions applicables aux droits de douanes, continueraient à être fixés par décret pris en Conseil d'État. Quant aux autres taxes qui sont perçues dans l'intérieur même de la colonie, aucune d'elles ne pourrait être rendue immédiatement exécutoire et tous les arrêtés pris par le gouverneur général seraient transmis au Département pour approbation (1). »

Les principes de la nouvelle organisation administrative posés déjà dans les circulaires des 11 mars et 15 juillet 1909 ont donc été consacrés par le décret du 15 janvier 1910. « C'est, à la base, une large décentralisation qui rend à chacune des colonies du groupe sa pleine autonomie, qui donne aux lieutenants-gouverneurs une entière liberté d'action, qui leur confie l'administration exclusive de tout le personnel placé sous leurs ordres, la gestion complète des ressources propres à leurs territoires, le tout sous leur responsabilité personnelle et sous le simple contrôle du gouverneur général. Au gouverneur général demeure réservée la mission de haute direction

1. Rapport précédant le décret du 15 janvier 1910 portant création du Gouvernement général de l'Afrique équatoriale française. *Rec. de lég. et jur. col.*, 1910, 1^{re} partie, p. 55.

politique et de contrôle supérieur administratif. Ainsi une large part est faite à l'initiative de chacun, l'autorité est placée là où elle est effective, dans la mesure où elle peut utilement s'exercer et sous la seule responsabilité de qui l'exerce. Le départ des attributions de chacun est parfaitement établi ; toute confusion est évitée ; tout conflit prévenu et l'effort collectif est fait de la somme des efforts de chacun librement déployés (1). »

SECTION II

Organisation actuelle du Gouvernement général de l'Afrique équatoriale française.

§ 1. — Divisions politiques.

Le Gouvernement général de l'Afrique équatoriale française est constitué par le groupement des colonies du Gabon, du Moyen-Congo et de l'Oubangui-Chari-Tchad, y compris le territoire militaire du Tchad, actuellement réunies sous le nom de possessions du Congo français et dépendances (décret du 15 janvier 1910, art. 1^{er}).

§ 2. — Le Gouverneur Général.

Aux termes de l'article 2 : le gouverneur général est le dépositaire des pouvoirs de la République dans les colonies ci-dessus énumérées. Tous les servi-

1. Discours de M. le gouverneur général Merlin, octobre 1910.

ces civils et militaires sont placés sous sa haute direction. Il correspond seul avec le Gouvernement. Il est nommé par décret rendu sur la proposition du ministre des Colonies.

Le gouverneur général est assisté d'un secrétaire général du Gouvernement général, d'un conseil de Gouvernement, dont la composition et les attributions seront indiquées plus loin.

Le décret du 15 janvier 1910 est venu définir plus exactement les pouvoirs du gouverneur général (articles 3, 4, 5).

a) *Pouvoirs politiques.* — L'article 3 détermine d'une manière précise les pouvoirs de ce haut fonctionnaire en matière d'organisation des cadres et de nomination de personnel. C'est une question importante que les textes n'avaient jamais résolue et sur ce point il existait jusqu'à ce jour une incertitude qui pouvait être grosse de difficultés. Il a paru qu'il pouvait être mis un terme à cette situation douteuse par la distinction entre le personnel civil ayant ou n'ayant pas droit à pension de l'État.

S'agit-il de la première hypothèse, l'organisation des cadres et la nomination aux emplois dans ces cadres sont réservées au ministre.

Toutefois ce n'est pas un principe absolu. Le texte reconnaît que le gouverneur général pourrait en la matière prendre des décisions si le pouvoir lui en avait été préalablement délégué. La pratique s'est déjà fixée en ce sens ; c'est ainsi que le cadre subalterne des secrétariats généraux, celui des imprime-

ries officielles et quelques autres donnent droit à pension, et cependant les nominations dans ces cadres se font par les soins du chef de la colonie.

Quand le gouverneur général ne reçoit pas de délégation, il se produit le même fait que dans les autres Gouvernements généraux : l'organisation des cadres civils du personnel ayant droit à pension de l'État et la nomination aux emplois de ces cadres se font sur la présentation du gouverneur général. Certains ont formulé des critiques contre cette présentation qu'ils jugent inutile. C'est perdre de vue que dans des pays neufs et diversifiés comme l'Afrique équatoriale française, il est absolument nécessaire d'avoir des cadres parfaitement homogènes et des subordonnés qui soient dans la dépendance du chef.

Dans le second cas, relatif au personnel civil n'ayant pas droit à pension de l'État, l'organisation des cadres et les nominations dans ces cadres sont de la compétence du gouverneur général. Il semble bien que cette disposition ne peut pas soulever de difficultés. En effet, ce pouvoir du gouverneur général ne porte que sur des agents locaux, généralement d'un grade peu élevé et payés sur les budgets de la colonie. C'est en vertu de cette attribution que M. Merlin a créé récemment un cadre de fonctionnaires locaux sous le nom de « personnel des services civils de l'Afrique Équatoriale ». D'autre part le département s'est réservé un droit de contrôle en soumettant à l'approbation ministérielle les arrêtés du gouverneur général.

La répartition du personnel fait également partie des pouvoirs administratifs du gouverneur général. Il est chargé de répartir, suivant les besoins du service, dans les colonies du groupe tout le personnel civil, sauf celui de la magistrature et de la trésorerie, qui sont des fonctions civiles régies par les actes de l'autorité métropolitaine.

Le chef de la colonie peut encore par décision spéciale et limitative, prise sous sa responsabilité, déléguer aux lieutenants-gouverneurs son droit de nomination et de répartition. Enfin le gouverneur général détermine au Conseil de gouvernement et sur la proposition des lieutenants-gouverneurs intéressés, les circonscriptions territoriales dans chacune des colonies du groupe. Il prend ou prescrit les mesures nécessaires à leur organisation et à leur développement.

b) *Pouvoirs en matière fiscale.* — Nombreuses étaient les difficultés provoquées par l'incertitude dans laquelle on se trouvait au sujet des pouvoirs des gouverneurs en matière fiscale. Il y avait le plus grand intérêt à mettre fin à ces hésitations qui pouvaient avoir les conséquences les plus graves, à la fois pour les contribuables et pour les budgets.

Désormais le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des droits perçus à l'entrée et à la sortie de l'Afrique équatoriale française, sur les marchandises et les navires sont établis par le gouverneur général en Conseil de Gouvernement et approuvés par décret rendu en Conseil d'État, sous

réserve des arrangements internationaux (1) et des dispositions régissant les droits de douane.

Les mesures de ce genre peuvent en effet avoir une grave répercussion soit au point de vue du commerce national, soit même au point de vue des relations avec les autres puissances. Il est donc naturel qu'en présence d'une question aussi délicate on s'entoure du maximum de garanties, qu'on fasse appel aux sages lumières du Conseil d'État.

Quant aux autres impôts, taxes et redevances qui sont établis dans l'intérieur même de la colonie, ils sont perçus d'après autorisation du gouverneur général en Conseil de Gouvernement et cela quel que soit le budget destiné à en faire recette. Les arrêtés sont provisoirement exécutoires, mais il n'est pas prévu de délai pour l'approbation ministérielle (décret du 30 janvier 1867).

Il est aisé de se rendre compte des inconvénients de cette législation. Les contribuables doivent acquitter immédiatement une taxe qui peut fort bien être rapportée. C'est là une grave atteinte aux règles de l'impôt, sans compter que cette situation fausse vis-à-vis du fisc peut durer indéfiniment.

L'article 5 du décret du 15 janvier met fin à ces inconvénients en décidant qu'aucune taxe perçue dans l'intérieur même de la colonie ne peut être ren-

1. Protocole de Lisbonne, 1892, pour le bassin conventionnel. Acte additionnel du 21 mars 1899 pour les territoires visés dans la convention du 14 juin 1898.

due immédiatement exécutoire et que tous les arrêtés pris par le gouverneur général en cette matière doivent être transmis au Parlement pour approbation. « Les arrêtés deviennent exécutoires soit après cette approbation, soit de plein droit si leur annulation n'a pas été prescrite dans un délai de quatre mois après la date de la transmission. Aucune perception ne peut être effectuée sans que l'approbation des autorités métropolitaines ne soit intervenue ou avant que le délai de quatre mois précité ne soit arrivé à expiration. »

Cette disposition sauvegarde tous les intérêts en cause. Les contribuables sont certains d'acquitter une taxe sanctionnée par le Département ; la colonie de son côté ne se trouve point exposée à l'obligation de modifier ou de rapporter brusquement une législation qu'elle pouvait considérer comme définitive ; le ministre enfin peut étudier à son aise la mesure proposée et prescrire une annulation qu'il jugerait désirable, sans avoir à redouter une perturbation quelconque, puisque le texte soumis à son examen ne serait pas encore en vigueur.

c) *Autres pouvoirs.* — Le décret du 15 janvier 1910 ne prévoit aucune disposition relative aux autres pouvoirs du gouverneur général (1). Il est certain cependant qu'on doit lui accorder les mêmes attributions qu'aux autres gouverneurs généraux. C'est ainsi que le gouverneur général de l'Afrique équa-

1. Nous verrons plus loin ses attributions financières.

toriale a sous ses ordres le lieutenant-colonel qui commande les troupes du « groupe du Congo français » (déc. du 17 février 1909). Aucune opération militaire, sauf le cas d'urgence où il s'agirait de repousser une agression, ne peut être entreprise ou détournée de son but et de son caractère sans son consentement. Il est à cet égard seul responsable vis-à-vis du ministre (décrets des 26 mai-29 décembre 1903).

De même on reconnaît au gouverneur général le pouvoir de promulguer les lois et règlements intéressant la colonie, dans les conditions qui sont adoptées dans nos différentes possessions.

Enfin le Gouverneur général exerce un droit de haute surveillance sur l'administration de la justice, sans qu'il lui soit possible de s'immiscer dans les affaires relevant de la compétence des tribunaux ; il doit de plus assurer l'exécution des jugements et arrêts, et nommer les magistrats intérimaires (1).

Le gouverneur général est assisté d'un secrétaire général qui peut le remplacer par intérim, sauf désignation spéciale du ministre des Colonies.

Les colonies composant le groupe conservent leur autonomie administrative et financière. Elles sont administrées, sous la haute autorité du gouverneur général, par des gouverneurs des colonies portant le titre de lieutenants-gouverneurs.

1. Dans les conditions prévues par le décret du 17 mars 1903.

§ 3. — Conseil de Gouvernement et conseils
d'administration.

Auprès du gouverneur général siège un Conseil du Gouvernement, auprès de chaque lieutenant-gouverneur un Conseil d'administration. Des décrets publiés au *Journal Officiel* du 16 janvier 1910 sont relatifs à ces institutions et sont venus régler le contentieux du Gouvernement général.

a) *Conseil du Gouvernement.* — Par suite de la création du Gouvernement général de l'Afrique équatoriale française, quelques modifications ont dû être opérées dans la composition et le fonctionnement du Conseil du Gouvernement, tel que l'avait organisé le décret du 3 mars 1906. D'autre part, pour sanctionner par un texte une situation de fait on a décidé de fixer uniquement à Brazzaville le siège de la Commission permanente du Conseil du Gouvernement.

En conséquence le Conseil du Gouvernement de l'Afrique équatoriale française est composé comme suit :

Le gouverneur général, *président* ;

Le gouverneur des colonies, secrétaire général du Gouvernement général ;

Les lieutenants-gouverneurs du Gabon, du Moyen-Congo et de l'Oubangui-Chari-Tchad ;

Le commandant supérieur des troupes ;

Le chef du Service judiciaire ;

Le délégué de l'Afrique équatoriale française au Conseil supérieur des colonies ;

Un des membres notables des Conseils d'administration de chacune des colonies du groupe annuellement désigné par le gouverneur général, sur la proposition des lieutenants-gouverneurs de ces colonies ;

Le chef de cabinet du gouverneur général, *secrétaire*.

En cas d'absence ou d'empêchement du gouverneur général, le gouverneur des colonies, secrétaire général du Gouvernement général, préside le Conseil du Gouvernement. L'inspecteur des colonies, chef de mission, a le droit d'assister au Conseil du Gouvernement ou de s'y faire représenter par un des inspecteurs qui l'accompagnent. Il siège en face du président. Les chefs des services civils et militaires peuvent être appelés au Conseil du Gouvernement lorsqu'il s'y traite des affaires de leur compétence.

En cas d'absence ou d'empêchement, les membres titulaires sont remplacés par les fonctionnaires et officiers réglementairement appelés à les suppléer. Les membres intérimaires, à l'exception du secrétaire général et des chefs de colonie intérimaires qui siègent immédiatement après les lieutenants-gouverneurs titulaires, prennent rang après les membres fonctionnaires titulaires. La présence entre les membres intérimaires se règle suivant leur grade ou leur assimilation et leur ancienneté (art. 2).

Le Conseil du Gouvernement tient au moins une session par an. Il se réunit sur la convocation du gouverneur général.

Attributions du Conseil du Gouvernement.— Le gouverneur général arrête en Conseil du Gouvernement les divers budgets et comptes de l'Afrique équatoriale française ; il établit le mode d'assiette, les règles de perception et la quotité des droits de toute nature perçus en Afrique équatoriale française, sous réserve des arrangements internationaux et des dispositions régissant les droits de douane ; il détermine aussi les circonscriptions administratives dans chacune des colonies du groupe, sur le rapport des lieutenants-gouverneurs intéressés.

Le Conseil du Gouvernement donne son avis sur toutes les questions de colonisation, de finances, de douanes, de travaux publics et d'administration générale intéressant l'Afrique équatoriale française et qui sont soumises à son examen par le gouverneur général.

Commission permanente du Conseil du Gouvernement. — Il est créé une commission permanente du Conseil du Gouvernement qui peut être appelée à donner son avis sur les affaires susceptibles d'être soumises à l'examen de ce Conseil. Cet avis peut remplacer celui du Conseil, sauf en ce qui concerne l'établissement des budgets et des taxes.

La Commission permanente est convoquée et présidée par le gouverneur général. Elle siège à Brazzaville et comprend :

Le gouverneur général, *président* ;

Le gouverneur des colonies, secrétaire général ;

Les lieutenants-gouverneurs présents au chef-lieu ;

Le commandant supérieur des troupes ;

Le chef du Service judiciaire ;

Le délégué de l'Afrique équatoriale française au Conseil supérieur des colonies ;

Le conseiller du Gouvernement, non fonctionnaire, du Moyen-Congo ;

Le chef de cabinet du gouverneur général, *secrétaire*.

Les dispositions de l'article 2 s'appliquent aux réunions de la Commission permanente.

b) *Conseils d'Administration*. — Le décret du 15 janvier 1910 relatif à la réorganisation des Conseils d'administration réduit de trois à deux le nombre des notables dans les colonies du Gabon et du Moyen-Congo et l'élève au contraire d'un à deux dans la colonie de l'Oubangui-Chari. Le nombre des notables qualifiés pour siéger dans les Conseils d'administration est en effet si restreint qu'il est tout à fait impossible de désigner trois titulaires et trois suppléants remplissant soit au point de vue de la compétence et de l'autorité personnelle, soit à celui de l'importance des intérêts qu'ils représentent, les conditions requises pour remplir utilement cette fonction.

Le même décret détermine également les attributions du Conseil d'administration qui jusqu'alors n'avaient été fixées par aucun texte. Il précise ainsi les conditions d'une collaboration qui peut avoir les

effets les plus heureux pour le développement des colonies du groupe.

Aux termes de l'article 1^{er}, les Conseils d'administration des colonies du Gabon, du Moyen-Congo et de l'Oubangui-Chari-Tchad, reçoivent la composition suivante :

Le lieutenant-gouverneur, *président* ;

Le chef du secrétariat général ;

L'inspecteur des affaires administratives ;

Le chef de bataillon commandant les troupes stationnées dans la colonie ;

Le procureur de la République pour les colonies du Gabon et du Moyen-Congo et le juge de paix à compétence étendue du chef-lieu de la colonie pour l'Oubangui-Chari-Tchad ;

Deux membres choisis parmi les citoyens français notables, jouissant de leurs droits civils et politiques et désignés pour une période de deux années par le gouverneur général sur la présentation du lieutenant-gouverneur.

Deux citoyens français notables, jouissant de leurs droits civils et politiques, seront en outre désignés pour une période de deux années par le gouverneur général, sur la présentation du lieutenant-gouverneur intéressé, à l'effet de remplacer éventuellement comme suppléants les membres titulaires absents ou empêchés. Le chef du cabinet du lieutenant-gouverneur est secrétaire-archiviste.

Les chefs des services civils et militaires peuvent être appelés au Conseil d'administration par le lieu-

tenant-gouverneur lorsqu'il s'y traite des affaires de leur compétence. Le Conseil peut entendre en outre, et dans les mêmes conditions tous fonctionnaires, agents ou autres personnes qui, par leurs connaissances spéciales, sont propres à l'éclairer.

Attributions du Conseil d'Administration. — Le Conseil d'administration se réunit sur la convocation du lieutenant-gouverneur. Il est obligatoirement consulté :

- 1° Sur l'établissement des budgets et des comptes ;
- 2° Sur le mode d'assiette, les règles de perception et la quotité des droits à percevoir dans la colonie ;
- 3° Sur la détermination des circonscriptions administratives de la colonie ;
- 4° Sur les aliénations temporaires ou définitives du domaine privé ou public ;
- 5° Sur les marchés et adjudications pour ouvrages et fournitures quelconques au-dessus de 1.500 francs.
- 6° Sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et sur les acquisitions d'immeubles.

Le Conseil d'administration donne son avis sur toutes les questions intéressant la colonie et qui sont soumises à son examen par le lieutenant-gouverneur.

c) *Conseils du Contentieux administratif.* — Une importante réforme a été introduite dans cette matière par les décrets nouveaux. Sous le régime antérieur, le contentieux de chaque circonscription était attribué aux Conseils d'administration suivant certaines formes déterminées. Quant au règlement du contentieux administratif du Gouvernement général

l'article 6 du décret du 3 mars 1906 disposait que « la Commission permanente du Conseil de Gouvernement remplit les attributions dévolues au Conseil d'administration des colonies du Congo français et dépendances. Elle est constituée en Conseil du contentieux par l'adjonction de deux magistrats nommés au commencement de chaque année et pour sa durée par le commissaire général ».

Il n'en est plus ainsi avec les décrets du 15 janvier 1910. Les Conseils d'administration se constituent en Conseil de contentieux administratif par l'adjonction de deux magistrats ou fonctionnaires, désignés annuellement par les lieutenants-gouverneurs. Les Conseils fonctionnent conformément aux dispositions des décrets des 5 août et 7 septembre 1881. — Leur compétence s'étend dorénavant au contentieux propre au Gouvernement général, à l'instar de la législation établie en Indo-Chine par le décret du 2 septembre 1905. Dans un but de simplification et de décentralisation au moment où des travaux importants vont être entrepris sur les différents points de la colonie il a été en effet stipulé que : « Le règlement du contentieux administratif du Gouvernement général de l'Afrique équatoriale française est attribué aux Conseils du contentieux du Gabon, du Moyen-Congo et de l'Oubangui-Chari-Tchad, suivant les règles de la compétence territoriale de ces tribunaux. »

SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX

Le gouverneur général de l'Afrique équatoriale française, les lieutenants-gouverneurs du Gabon, du Moyen-Congo, de l'Oubangui-Chari-Tchad, ont auprès d'eux pour les seconder directement des secrétariats généraux qui centralisent l'administration intérieure de la colonie.

A. — *Bureaux du Secrétariat général du Gouvernement général.* — Ces bureaux organisés par un arrêté du 31 mai 1906 ont été réorganisés par un arrêté du 13 février 1908. Ils sont divisés en deux groupes : le premier est chargé de l'administration générale ; le second se subdivise en trois sections : le contrôle, les finances, le matériel.

B. — *Secrétariats des colonies du groupe.* — a) Le secrétariat général du Gabon (arrêté du 9 juin 1909) a ses affaires réparties entre les bureaux suivants :

1° Cabinet et affaires politiques ;

2° Secrétariat général qui se subdivise en trois bureaux : administration générale, finances, matériel.

b) Le secrétariat général du Moyen-Congo a reçu une organisation identique par un arrêté local du 7 août 1910.

Il a été formé deux divisions : le cabinet qui s'occupe du secrétariat, du personnel, du bureau militaire, des affaires politiques :

Le secrétariat général, qui comprend le bureau des

finances et du matériel, l'administration générale et les divers services.

c) Dans l'Oubangui-Chari-Tchad les services centraux sont composés de la façon suivante (arrêté du 30 juin 1907) (1) :

- a. — Secrétariat particulier ;
- b. — Secrétariat du Gouvernement ;
- c. — Service du personnel ;
- d. — Service des affaires indigènes ;
- e. — Bureaux du service local.

Services communs à l'ensemble des possessions.

Les services communs comprennent :

- a) Le secrétariat général du Gouvernement général ;
- b) Le service du contrôle local près les sociétés concessionnaires ;
- c) Le service de la propriété foncière et des mines ;
- d) Le service de l'agriculture.

Services distincts pour chaque colonie.

Ce sont :

- a) Les postes ;
- b) Les douanes ;
- c) Les travaux ;
- d) Les services divers rattachés anciennement au

1. J. O. Congo, 5 octobre 1907.

secrétariat général de chaque colonie (imprimerie, police, timbre, enregistrement, curatelle).

Chefs d'administration et de service. — A la tête des diverses branches de l'administration locale sont placés des chefs d'administration et de service. Il faut citer : le chef du service judiciaire, le commandant des troupes, le chef du service de santé, les trésoriers-payeurs, etc...

§ 4. — Administration régionale.

A. — *Personnel.* — Chacune des colonies composant l'Afrique équatoriale est divisée en circonscriptions à la tête desquelles se trouve un personnel supérieur emprunté au corps des administrateurs coloniaux (décret du 6 avril 1900). Le cadre comprend des administrateurs stagiaires, des administrateurs adjoints et des administrateurs en chef.

Les emplois subalternes de l'administration régionale sont occupés par le personnel des Services Civils (arrêté du 15 janvier 1910) composé d'adjoints principaux, d'adjoints et de commis. Le personnel des services civils constitue un cadre auxiliaire du corps des administrateurs coloniaux et est indistinctement appelé à des fonctions administratives ou judiciaires.

Attributions et rôle des administrateurs. — Le chef de la circonscription doit être avant tout un agent de renseignements. Sa mission principale consistera

donc à acquérir une connaissance aussi approfondie que possible de sa circonscription...

« En même temps que l'administrateur parfera la connaissance qu'il a de sa circonscription, il devra songer à l'organiser. Il est impossible de pratiquer aux colonies l'administration directe, c'est-à-dire celle qui ne connaît aucun intermédiaire indigène entre les populations administrées et le chef de circonscription. Les frais qu'entraînerait une pareille politique seraient excessifs, les risques d'erreur seraient considérables et au surplus nous ne parviendrions jamais, dans ces conditions, à entreprendre l'éducation sociale de nos sujets, en les associant peu à peu à notre action. C'est donc partout une politique de concours et de collaboration avec les chefs indigènes qu'il faut instituer... Cette mission de reconnaissance et d'organisation politique sera, pendant quelques années au moins, la principale tâche qui incombera aux chefs de circonscription (1). »

Il n'y a pas lieu d'insister ici sur les autres attributions dévolues aux administrateurs coloniaux. Elles sont analogues à celles de leurs collègues de nos autres colonies. Leurs pouvoirs sont à la fois d'ordre administratif, politique et économique (2).

1. Circulaire du 1^{er} août 1909.

2. La nomenclature des documents périodiques qu'ils doivent adresser au Gouvernement général est fixée dans le tableau ci-joint.

NOMENCLATURE DES DOCUMENTS PÉRIODIQUES

à adresser par les Colonies de l'Afrique équatoriale française au Gouvernement général

NATURE DU DOCUMENT	TIMBRE D'EXPÉDITION	TIMBRE DE DESTINATION	OBSERVATIONS
MENSUELLEMENT			
1. <i>Résumé des rapports politiques des Administrateurs chefs de circonscription.</i>	Cabinet du Lieutenant-Gouverneur.	Affaires politiques.	Ce résumé est accompagné des observations marginales du Lieutenant-Gouverneur qui doit y faire adjoindre les rapports des Administrateurs qui présentent le plus d'intérêt (fin-extenso ou par extraits).
2. <i>Relève sommaire des recettes et dépenses effectuées pour le compte du budget général.</i>	Bureau des Finances.	Direction des Finances et du Contrôle.	Sans préjudice des pièces de comptabilité réclamées, d'autre part par la Direction des Finances et du Contrôle.
3. <i>Relève sommaire des recettes et dépenses effectuées pour le compte du budget local.</i>	Bureau des Finances.	Direction des Finances et du Contrôle.	
4. <i>Rapport médical.</i>	Chef du Service de Santé.	Inspection des Services sanitaires civils.	Ce rapport n'est « pro parte » que le double du rapport prescrit par la Dépêche ministérielle du 30 mai 1897, auquel il conviendra d'ajouter sous la rubrique : OBSERVATIONS GÉNÉRALES tout ce qui peut intéresser la santé publique, l'hygiène publique et l'assistance médicale indigène, les épidémies et les épidémies, les mesures d'assainissement et la prophylaxie paludique. — OBSERVATIONS MÉTÉOROLOGIQUES. Il doit être préparé par le Chef du Service de santé avec les éléments extraits des rapports mensuels des administrateurs et des rapports des médecins en service dans la Colonie.
TRIMESTRIELLEMENT			
1. <i>Rapport politique.</i>	Cabinet du Lieutenant-Gouverneur.	Affaires politiques.	Rapport émanant du Lieutenant-Gouverneur lui-même, exposant la situation politique, les principaux faits d'administration indigène survenus pendant le trimestre. — Ce rapport, tout d'actualité, doit être expédié dès les premiers jours qui suivent la clôture du trimestre.
2. <i>Rapport sur la situation financière.</i>	Bureau des Finances.	Direction des Finances et du Contrôle.	Exécution des budgets. — Situation des recettes et des crédits. — Prévisions sur la situation ultérieure de l'exercice.
3. <i>Rapport sur les travaux publics.</i>	Service des Travaux publics.	Inspection des Travaux publics.	Marche des Travaux publics. — Situation des crédits. — Situation du personnel. — Ce rapport doit être préparé par le Service des Travaux publics avec les éléments extraits des rapports des agents du service et des rapports mensuels des administrateurs.
4. <i>Rapport sur le fonctionnement des lignes télégraphiques et téléphoniques.</i>	Service des Postes et Télégraphes.	Inspection des Travaux publics.	Ce rapport doit présenter tous les renseignements utiles sur le fonctionnement des lignes télégraphiques, le nombre et la durée des interruptions, les sections et les points sur lesquels elles ont subi des interruptions.

SEMESTRIELLEMENT

1. Rapport sur la situation économique.	Service des Douanes.	Affaires économiques.	Situation économique et commerciale de la Colonie. — Situation des produits des Douanes.
2. Relevé des importations et des exportations effectuées par les Sociétés concessionnaires.	Service des Douanes.	Concessions.	
3. Rapport agricole.		Affaires économiques.	Etat des cultures. — Etat des exploitations agricoles. Travaux des stations agronomiques. — Observations météorologiques. — Epizooties. — Ce rapport doit être préparé par le Service de l'Agriculture, ou à défaut, par le Service administratif, avec les éléments extraits des rapports des agents d'agriculture en service dans la Colonie.
4. Propositions pour l'avancement et distinctions honorifiques.	Cabinet du Lieutenant-Gouverneur.	Cabinet du Gouverneur général.	Ces propositions doivent être accompagnées, pour chaque emploi et chaque catégorie, de distinction d'un état nominal établi par ordre de préférence. Elles doivent parvenir au Gouvernement général avant le 30 avril et le 20 octobre.

ANNUELLEMENT

1. Rapport général sur la situation politique, économique et financière de la Colonie.	Cabinet du Lieutenant-Gouverneur.	Cabinet du Gouverneur général.	Document comprenant les rapports généraux annuels sur l'Administration, la situation politique, économique, financière de la Colonie, sur le fonctionnement des différents services : des Travaux publics, de l'Agriculture, de Santé et de Métiéorologie, de l'Enseignement. — Ce rapport doit être adressé au Gouverneur général avant le 1 ^{er} avril de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte. Il doit être suivi, dès les premiers jours du mois de juillet, de l'arrêté de clôture de l'Exercice auquel il a trait et de la situation de la caisse de réserve au 30 juin.
2. Rapport général sur les Sociétés concessionnaires.	Cabinet du Lieutenant-Gouverneur.	Concessions.	Ces documents devront être établis suivant les prescriptions des circulaires organisant le contrôle des concessions.
3. Etat des plantations effectuées par les Sociétés concessionnaires.	Cabinet du Lieutenant-Gouverneur.	Concessions.	
4. Etat numérique des armes perfectionnées de toute espèce détenues par les particuliers ou les Sociétés concessionnaires.	Cabinet du Lieutenant-Gouverneur.	Affaires politiques.	
5. Notes du personnel.	Cabinet du Lieutenant-Gouverneur.	Cabinet du Gouverneur général.	

B. — *Organisation de la colonie.* — Par une circulaire du 11 mars 1909, le gouverneur général avait exposé aux lieutenants-gouverneurs les principes généraux qui doivent présider au fonctionnement du Gouvernement général tel que l'ont institué les décrets du 11 février 1906 et du 28 juin 1908. Ces instructions ont été précisées dans des circulaires du 1^{er} juillet et du 1^{er} août 1909. C'est cette dernière surtout qui a réglé l'occupation méthodique de la colonie. M. Merlin y indique en première ligne les motifs qui militent pour une occupation méthodique de l'Afrique équatoriale française, ainsi que les dangers d'une politique de tâtonnements. Examinant ensuite le plan d'occupation, le gouverneur, après avoir indiqué le classement par ordre d'urgence des régions à occuper, insiste sur la nécessité de concentrer les efforts sur un programme restreint : la tâche essentielle est de faire reconnaître partout notre autorité ; quand ce résultat sera atteint, nous pourrons nous proposer d'autres buts.

Quant aux régions occupées militairement, il y a intérêt à ne pas multiplier les reconnaissances qui sous prétexte de sonder le pays ne font que l'agiter. Par contre le gouverneur préconise une pénétration pacifique car il faut que partout « l'indigène puisse avoir le spectacle de notre force créatrice et de notre génie organisateur. Il comparera, obscurément, inconsciemment presque, le présent au passé ; il appréciera la différence, confusément d'abord, nettement ensuite ; et puisque après tout il est homme, puis-

qu'il lui faut pour vivre et prospérer de la sécurité, de la justice, du bien-être et de la confiance dans ses chefs, il se ralliera à nous, non par sympathie peut-être, mais par intérêt. Et pour des populations aussi rudimentaires, ces liens sont parmi les plus solides. »

Enfin ajoutons qu'un décret du 12 août 1909 a donné au gouverneur général la faculté d'ériger en communes mixtes les principaux centres de la colonie, en vue « d'assurer une collaboration plus étroite entre l'administration et la population, en permettant à celle-ci de s'associer dans une large mesure à la gestion des affaires ». On ne peut que se réjouir de voir en Afrique équatoriale une institution qui a donné d'heureux résultats à Madagascar et au Sénégal (1).

C. — *Organisation des territoires.* — Des arrêtés locaux ont divisé en régions les territoires des diverses possessions composant l'Afrique équatoriale française. Nous examinerons donc successivement :

- a) La colonie du Gabon ;
- b) La colonie du Moyen-Congo ;
- c) La colonie de l'Oubangui-Chari-Tchad.

a) *La colonie du Gabon.* — Les divisions politiques du Gabon ont été déterminées par l'arrêté local du 14 décembre 1907 (2) modifié par arrêté du

1. Il faut citer dans cet ordre d'idées une circulaire du 21 mars 1907 qui institue un Conseil des Affaires indigènes annuel, auquel assistent les commandants de région.

2. *Journal officiel du Moyen-Congo*, 21 décembre 1907. — *Rec. de jur. et lég. colon.*, 1909, I^{re} partie, p. 435.

29 septembre 1908. Elles comprennent cinq régions :

I. — *Région de Libreville*. — Libreville, chef-lieu de la région, s'étale sur la rive droite du magnifique estuaire du Gabon. « Vue de la mer, Libreville est un décor charmant, une plage étroite, encadrée de haute verdure, des palmiers baignant presque dans la mer tranquille, un amphithéâtre de constructions aux murs blancs qui donnent, par leur dispersion, l'illusion d'une cité importante (1). » Malheureusement sa position, excentrique par rapport au delta de l'Ogooué, ne correspond pas au débouché des grandes voies de pénétration. Seul, l'établissement d'une voie ferrée, partant de l'estuaire du Gabon et aboutissant soit à Ouessou, sur la Sangha, soit sur la N'goko, donnerait à Libreville une prospérité commerciale plus grande (2).

Kango, Chinchoua, districts.

a. — *Cercle de la Côte Nord* : Ekododo, chef-lieu de cercle ; N'Dombo, Medgué, districts.

II. — *Cercle autonome du Woleu N° Tem* : Oyem, chef-lieu de cercle ; Mimvoul, Bitam, districts.

III. — *Région du Bas-Ogooué* : Cap Lopez, chef-

1. Henri Lorin, *La France puissance coloniale*, p. 208.

2. Avant l'établissement d'aucun projet, une mission a été envoyée dernièrement sous la direction du capitaine d'artillerie coloniale Périquet, pour reconnaître toute la région qui s'étend entre Ouessou, Alati, l'Ogooué et l'estuaire du Gabon. Cette reconnaissance complètera celles faites en 1905 et 1906 par le capitaine Cambier entre Libreville, N'Djolé et Makoua sur la Mossaka.

lieu de région ; Lambaréné, chef-lieu de cercle ; Fernan-Vaz, district.

IV. — *Région des Bakotas* : Lastourville, chef-lieu de région.

V. — *Région du littoral* : Loango, chef-lieu de région ; Tchimpèze, Massabe, Kouilou, N'Guessé, districts.

a. — Cercle des Bayakas : Mongonianga, chef-lieu de cercle ; Mayumba, Tchibanga, Moabi, districts.

b. — Cercle de Waramas-Echiras : Bongo, chef-lieu de cercle ; Setté-Cama, Echiras, districts ; Agouma, poste de surveillance.

b) *La colonie du Moyen-Congo*. — La colonie du Moyen-Congo a été divisée, par arrêté du 27 septembre 1909, en onze circonscriptions civiles et en quatre circonscriptions militaires ; chacune de ces circonscriptions réunissant en outre un certain nombre de subdivisions (1).

I. — *Circonscriptions civiles*. — 1° Circonscription de la Louessé ; subdivisions : Sibiti, Montamba, Babembé.

2° Circonscription des Bakougnis ; subdivisions : Loudima, Bouko-Songo, Bouendé.

3° Circonscription des Bakongos ; subdivisions : Comba, Boko, Pangala, Kimpanzou.

4° Circonscription des Batékés ; subdivisions : Gamboma, plus deux autres à créer.

5° Circonscription de la Mosaka ; subdivisions : Ntokou, Makoua, Kouyou.

1. *Journal officiel du Moyen-Congo*, 15 octobre 1909.

6° Circonscription de la Likouala ; subdivisions : Imfondo, Epéna, Loukoléla.

7° Circonscription de la Sanga ; subdivisions : Ouesso, Dalo, Bayanga, Likelemba.

8° Circonscription du M'Bimou.

9° Circonscription des Bayas ; subdivisions : Nola, Bania, Gaza (arrêté du 7 mars 1910).

10° Circonscription des Haoussas ; subdivisions : Koundé et Baboua.

11° Circonscription des Yanghérés ; subdivisions : Carnot, Boula, Basse M'Baéré (arrêté du 7 mars 1910).

II. — *Circonscriptions militaires.* — 12° Circonscription du Pool (1).

13° Circonscription de l'Ibenga-Motaba ; subdivisions : La Motaba, L'Ibenga.

14° Circonscription de la Lobaye ; subdivisions : M'Poko, Basse-Lobaye, Haute-Lobaye.

15° Circonscription de la Koundou ; subdivisions : Ngoila, Sembé, Nzalangoy.

Dans leur ensemble, ces pays forment une vaste colonie riche et peuplée, traversée par des voies de communication de premier ordre, comme le Congo, la Sangha, l'Oubangui. Des rivières secondaires (Mossaka, Lobaye, M'Poko...) drainent la grande forêt équatoriale, formant de riches bassins concédés à des sociétés d'exploitation.

1. Arrêté du 5 octobre 1910. En outre, des postes vont être construits à M'Boko-Songho, à Baboua et au Stanley-Pool.

Au point central d'aboutissement de toutes ces voies de pénétration se dresse Brazzaville, capitale du Gouvernement général de l'Afrique équatoriale française et « qui commence à prendre tournure, en face des bâtiments commerciaux et administratifs des stations belges du Pool, Léopoldville et Kinchassa » (1).

Cette importance naissante de Brazzaville s'accroîtra du jour où le chemin de fer reliera la capitale à un port de la côte (2).

c) *La colonie de l'Oubangui-Chari-Tchad*. — Un arrêté du 1^{er} mars 1910 a prévu dans l'Oubangui-Chari sept circonscriptions (3) :

1^o Circonscription de l'Ombella-Mandjio (arrêté du 5 octobre 1910) ; subdivisions : Diouma, Damara, Djoumba (arrêté du 27 avril 1910).

2^o Circonscription de la Kémo ; subdivisions : Fort de Possel, Fort Sibut, Ouakiri-Lamba, Grimari.

3^o Circonscriptions de l'Ouham-Fafa et de l'Ouham-Pendé (arrêté du 5 octobre 1910) (4).

4^o Circonscription de Gribingui ; subdivisions : Fort Crampel, Kabo, M'Brès, Batanfago.

1. Lorin, liv. cit., p. 221.

2. La Société des Batignolles a été chargée de relever le tracé partant de Brazzaville et passant par les vallées de la Loudima et de la Loumé jusqu'à l'Océan. De même, la mission hydrographique Audoin opère en ce moment à la Pointe-Noire et à Loango, en vue de la création d'un port qui puisse devenir le point terminus de cette voie ferrée.

3. *J. Off. Afrique équatoriale française*, 15 mai 1910.

4. *Ibid.*, 1^{er} novembre 1910.

5° Circonscription du M'Bomou ; subdivisions :
Ouango, Bangassou, Sémio, Rafaï.

6° Circonscriptions du Kotto-Mobaye et du Kouango
(arrêté du 5 octobre 1910).

7° Circonscription du Dar-Kouti ; subdivision :
N'Délé.

Ces circonscriptions ne sont pas encore délimitées. Des décisions spéciales interviendront à ce sujet lorsque la reconnaissance des circonscriptions le permettra.

Tout cet ensemble appartient à la zone transéquatoriale des couloirs et larges galeries forestières le long des rivières, avec la brousse ou la savane sur les plateaux argilo-ferrugineux. De grandes sociétés, comme les Sultanats, la Ouahine et Nana, la Kotto... exploitent une partie de cette riche colonie bien arrosée, où les seuls obstacles au commerce sont les difficultés de communication et de transport (1). Le chef-lieu de la région a été transféré de Fort de Possel à Bangui.

Territoire militaire du Tchad. — Aux termes de l'arrêté du 5 octobre 1910, le territoire militaire du Tchad comprend neuf circonscriptions (2) :

La circonscription de Kanem, chef-lieu Mao ;

La circonscription de la Batha, chef-lieu Ati ;

La circonscription de l'Ouadaï, chef-lieu Abécher ;

1. Des décrets en date du 22 février 1910 ont autorisé l'ouverture de travaux pour la construction des pistes et des lignes télégraphiques de Loukoléla à Zinga, de Bangui à Fort Lamy par Fort Crampel et Fort Archambault.

2. *J. Off. Afrique équatoriale française*, 1^{er} novembre 1910.

La circonscription du Bas-Chari, chef-lieu Fort Lamy ;

La circonscription du Baguirmi, chef-lieu Tehekna ;

La circonscription de Selamat, chef-lieu Amm et Timan ;

La circonscription du Mayo Kebbi, chef-lieu Léré ;

La circonscription du Logone, chef-lieu Béhaglé ;

La circonscription du Moyen-Chari, chef-lieu Fort Archambault.

*
* *

Depuis plus de dix ans, la politique des gouvernements généraux est pratiquée par la France. Nul ne conteste plus les effets bienfaisants de cette politique et peu à peu ses principes directeurs se sont affermis pour constituer un véritable corps de doctrine. C'est l'application de ce corps de doctrine, modifié dans ses détails, que l'on vient de prescrire au Congo. Si ce pays a souffert d'un manque de moyens, il a peut-être pâti plus cruellement encore d'un défaut de méthode. Des organes mal définis, incomplètement achevés, dont la sphère d'action était inconnue, ont été mis en mouvement dans les circonstances les plus difficiles et les conditions les plus défectueuses.

Il ne faut point s'étonner si le jeu de ces organes a abouti à une certaine confusion qu'il était nécessaire de faire disparaître et à laquelle mettront terme les décrets de 1910 pour le plus méthodique et le plus régulier développement de l'Afrique équatoriale française.

CHAPITRE II

Organisation judiciaire

On a longtemps considéré, au début de l'occupation française dans le golfe de Guinée, le Gabon et les établissements de la Côte d'Or comme des dépendances du Sénégal. En conséquence, les lois et règlements édictés à Gorée devaient être appliqués dans ces possessions. On voit encore la survivance de cette idée dans un décret du 11 septembre 1869 qui, dotant le Gabon d'un organisme judiciaire, maintenait l'appel des contestations civiles devant la Cour de Saint-Louis.

Malgré les inconvénients qui résultaient de cette organisation, la colonie du Congo n'obtint son « autonomie judiciaire » que par un décret du 28 septembre 1897. Un Conseil d'appel fut institué à Libreville. De la sorte les indigènes pouvaient recourir à l'appel en matière civile et correctionnelle, sans être obligés de faire 700 à 800 lieues pour se rendre à Saint-Louis.

Depuis, l'organisation de la justice en Afrique équatoriale a fait l'objet de nombreux décrets qui ont été provoqués à la fois par le double désir qu'a-

vait le législateur de protéger l'indigène à peine conquis et de défendre les intérêts du commerce français.

Mais s'il était aisé de juger les différends survenus entre Européens en établissant des règles de procédure simples et accessibles à tous, « la plus grosse difficulté était, dans un pays où le contact de l'indigène et de l'Européen est journalier, de bien fixer la limite des droits et l'étendue des devoirs de chacun, d'inspirer la confiance aux uns sans éveiller la défiance des autres, et de rendre enfin à chacun la justice avec toutes les garanties que tout homme tient de son statut personnel » (1). Le décret du 12 mai 1910 en créant des tribunaux indigènes a répondu à cette préoccupation. D'où deux titres essentiels :

1° La justice française ;

3° La justice indigène.

SECTION I

La justice française.

§ 1. — Organisation.

Dans les colonies formant le Gouvernement général de l'Afrique équatoriale la justice française est rendue par une Cour d'appel, qui remplace l'ancien tribunal supérieur de Libreville, une Cour criminelle tenant lieu de Cour d'assises, des justices de paix à compétence étendue, et des justices de paix ordinaires. Les audiences de ces tribunaux sont publi-

1. Rouget, liv. cit., p. 535.

ques en matière civile et criminelle, à moins que cette publicité soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs. Dans tous les cas, les arrêts et jugements sont prononcés publiquement et doivent être motivés à peine de nullité.

Cour d'appel. — Il est institué une Cour d'appel de l'Afrique équatoriale dont la juridiction s'étend sur tous les territoires des colonies du Gabon, du Moyen-Congo et de l'Oubangui-Chari-Tchad. La Cour siège à Brazzaville.

Elle se compose d'un président et de deux conseillers. Les fonctions du ministère public près la Cour d'appel sont remplies par un procureur général, chef du service judiciaire, assisté d'un substitut. Les fonctions de greffier de la Cour sont exercées par le greffier de la justice de paix à compétence étendue de Brazzaville, ou par un commis-greffier assermenté.

La Cour d'appel connaît, tant en matière civile et commerciale qu'en matière correctionnelle, de l'appel des jugements rendus en premier ressort par les justices de paix à compétence étendue. Les arrêts sont rendus par trois juges. Lorsque la Cour d'appel statue comme chambre des appels correctionnels, la présence des prévenus habitant hors du chef-lieu n'est pas obligatoire. Elle peut, néanmoins, être ordonnée d'office par la Cour.

Cour criminelle. — La Cour criminelle connaît de tous les crimes commis sur le territoire et de toutes les affaires qui sont en France déférées aux Cours d'assises.

La cour criminelle siège soit à Brazzaville, soit en d'autres lieux lorsque les circonstances l'exigent, et sa composition varie suivant les endroits. A Brazzaville, elle se compose des membres de la Cour d'appel, du procureur général, du greffier ou d'un commis-greffier assermenté et de deux assesseurs. Ailleurs, elle est formée :

1° Du président de la Cour d'appel, ou d'un magistrat désigné par lui ;

2° De deux fonctionnaires nommés par le gouverneur général sur la proposition du procureur général ;

3° Du procureur général ou d'un magistrat désigné par lui ;

4° De deux assesseurs (1) ;

5° D'un greffier ou d'un commis-greffier assermenté.

Justices de paix à compétence étendue. — Les tribunaux de première instance qui fonctionnaient à Libreville et Brazzaville ont été supprimés et remplacés par des justices de paix à compétence étendue, l'assistance des représentants du ministère public n'ayant pas paru indispensable. Les justices de paix à compétence étendue créées à Bangui, Ouesso et N'Djolé par le décret du 11 février 1906 (2) ont été

1. Les assesseurs sont désignés par la voie du sort sur une liste de 10 fonctionnaires ou notables français dressée chaque année par le gouverneur général. Les assesseurs ont voix délibérative sur la question de culpabilité, sur l'application de la peine et sur les dommages-intérêts.

2. Modifié par le décret du 8 novembre 1907.

maintenues et deux autres juridictions de cette nature ont été instituées à Loango et à Madingou.

Le gouverneur général peut, par arrêté pris en Conseil de Gouvernement, augmenter le nombre de ces justices de paix ou en transférer le siège. L'étendue de leur ressort est également déterminée par arrêté du gouverneur général pris sur la proposition du chef du service judiciaire.

Ces tribunaux sont confiés à des magistrats de carrière assistés de greffiers préparés à leurs fonctions par un stage dans un office public ou ministériel. Chaque justice de paix à compétence étendue se compose donc d'un juge, d'un juge suppléant et d'un greffier.

A défaut de magistrats de carrière, les fonctions de juge de paix à compétence étendue ou de juge suppléant peuvent être exercées par un fonctionnaire désigné par le gouverneur général, sur la proposition du chef du service judiciaire.

Lorsque les circonstances le nécessitent, il peut être institué auprès de ces justices de paix à compétence étendue un représentant du ministère public désigné par le gouverneur général.

Les greffiers réunissent à leurs fonctions celles de notaire et de commissaire priseur chargé des ventes mobilières autres que celles des domaines.

Les justices de paix à compétence étendue connaissent :

1° En matière civile et commerciale de toutes actions à la charge d'appel ; jusqu'à 2.000 francs en

principal ou 300 francs de revenus en premier et dernier ressort ;

2° En matière répressive, des délits et contraventions comme les tribunaux correctionnels et de simple police de la métropole ;

3° En appel des décisions rendues en premier ressort par les justices de paix ordinaires.

Les juges de paix à compétence étendue remplissent les fonctions qui sont départies aux présidents des tribunaux de première instance et aux juges de paix par les Codes. Suivant les circonstances, le juge de paix à compétence étendue ou le juge suppléant font office de juge d'instruction.

Juges de paix ordinaires. — Aux termes du décret du 17 mars 1903, les administrateurs pouvaient remplir les fonctions de juges de paix à compétence étendue. Le décret nouveau leur a enlevé cette attribution mais prévoit qu'ils peuvent être chargés des fonctions de juge de paix par arrêté du gouverneur général (art. 16) (1). Les juges de paix sont assistés d'un greffier qu'ils choisissent eux-mêmes.

Leur compétence est en matière civile celle des justices de paix de la métropole, en matière répressive celle des juges de simple police.

Les commerçants et colons européens trouvent ainsi dans chaque chef-lieu de circonscription administrative, un tribunal de paix ayant la même com-

1. Cette disposition s'étend également aux officiers et fonctionnaires commandant les circonscriptions administratives.

pétence que les juridictions cantonales françaises et, dans chaque colonie du groupe de l'Afrique équatoriale française, des justices de paix à compétence étendue réunissant les attributions des tribunaux civils et des tribunaux de commerce de la métropole.

§ 2. — Compétence des tribunaux français.

Les tribunaux français sont compétents toutes les fois que sont parties ou en cause :

1° Les citoyens français ;

2° Les étrangers appartenant à une nationalité reconnue ou à une nation en relations diplomatiques avec la France ;

3° Les indigènes des colonies ou possessions françaises ou étrangères jouissant dans leur pays d'origine du statut métropolitain.

En matière civile et commerciale, ils connaissent, en outre, des procès entre indigènes qu'en tout état de cause ceux-ci leur soumettent d'un commun accord. Dans ce cas, le juge applique les coutumes locales, à moins que les parties en cause n'aient déclaré dans un acte ou à l'audience qu'elles entendent contracter sous l'empire de la loi française et en accepter l'application.

Dans le cas d'application des coutumes locales, les tribunaux français peuvent s'adjoindre, avec voix consultative, un ou deux assesseurs européens ou indigènes, selon que les parties ont ou n'ont pas le même statut coutumier.

§ 3. — Procédure.

Les formes de la procédure varient suivant que les régions sont ou ne sont pas pourvues de tribunaux.

A. — *Régions dotées de tribunaux.* — La Cour criminelle est saisie directement de toutes les affaires de sa compétence par le procureur général qui exerce les attributions dévolues à la Chambre des mises en accusation. Il peut dans ces conditions délivrer contre les accusés renvoyés par lui devant la Cour criminelle une ordonnance de prise de corps.

A cet effet, les instructions criminelles sont transmises sans délai, accompagnées d'un rapport qui demeure joint au dossier, à ce magistrat qui est tenu de mettre les affaires en état dans le mois de leur réception. Averties au moment de la transmission du dossier, la partie civile et l'accusation pourront, pendant ce temps, adresser au procureur général tous mémoires en défense.

Le procureur général cite dans les mêmes formes qu'en matière correctionnelle. Les formes de la procédure, ainsi que celles de l'opposition devant la Cour criminelle, sont les mêmes que celles suivies en matière correctionnelle en France. Les sessions sont fixées pour chaque trimestre par ordonnance du président de la Cour d'appel. Dix jours avant l'ouverture des sessions on désigne par tirage au sort les noms des assesseurs.

Les décisions de la Cour criminelle ne sont pas susceptibles d'appel.

La procédure devant la Cour d'appel et les justices de paix est déterminée par des arrêtés du gouverneur général pris en Conseil du Gouvernement sur la proposition du procureur général.

Dans les justices de paix à compétence étendue, la recherche, la constatation et la poursuite des crimes ou délits sont opérées par les juges de paix à compétence étendue avec les mêmes pouvoirs que les procureurs de la République et les juges d'instruction.

Les jugements rendus en matière de police par les justices de paix ordinaires peuvent être attaqués par la voie de l'appel dans les mêmes conditions qu'en France.

En matière correctionnelle, la faculté d'appeler appartient aux parties prévenues ou responsables, à la partie civile quant à ses intérêts civils seulement, et au procureur général. L'appel, sauf celui du procureur général, est soumis nécessairement à une déclaration au greffe dans un délai de dix jours outre les délais de distance (six mois pour tous les jugements correctionnels rendus ailleurs qu'à Brazzaville).

En matière civile et commerciale l'appel est formé par une simple requête signée de la partie ou de son mandataire et enregistrée au greffe. Le greffier en délivre reçu et la notifie à la partie adverse. Le délai d'appel est de trois mois augmenté des délais de distance.

B. — *Régions sans tribunaux.* — Là où il n'y a pas de justice de paix à compétence étendue, les administrateurs, officiers ou fonctionnaires chefs de circonscriptions exercent les fonctions d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur de la République. En cas de flagrant délit, ils peuvent procéder à l'arrestation des délinquants. Ils dressent des procès-verbaux pour constater les crimes et délits et peuvent procéder à des enquêtes par délégation du procureur général ou des juges d'instruction. Agissant en matière d'instruction criminelle, ces officiers de police judiciaire sont dispensés de l'assistance du greffier. Le chef du service judiciaire peut charger, par voie de réquisition, tout juge d'instruction de compléter toute instruction, même à l'occasion de faits qui auraient été commis hors du ressort de sa compétence.

Audiences foraines. — Le décret du 12 mai 1910 maintient une institution très pratique qui avait été créée par un arrêté du commissaire général du Congo français en 1903 (1). Lorsque les juges de paix se transportent sur un point quelconque de leur ressort, ils peuvent donner des audiences foraines et statuer en toutes matières dans les limites de leur compétence. Ils se saisissent directement des infractions portées à leur connaissance et font remettre l'avis de comparaître à l'inculpé par un agent de police ou un garde régional. En matière civile et commerciale,

1. Arrêté du 27 octobre 1903.

l'avis est donné sur la réquisition de la partie demanderesse, dans le délai fixé par le juge. Si le demandeur est illettré, mention doit en être faite sur l'avis, par le juge lui-même, qui peut d'ailleurs remplacer l'avis par une convocation orale.

Les jugements rendus en cours d'audiences foraines sont transcrits sans délai par le juge sur un registre spécial et contiennent en outre des énonciations ordinaires, le résumé des conclusions des parties, des déclarations des délinquants et des dépositions des témoins. Ils indiquent aussi le nom de l'agent qui a été chargé de donner l'avis de comparaître, le délai qui a été fixé par le juge de paix et le lieu où l'audience a été tenue, le tout à peine de nullité.

Recours en cassation. — Les décisions en dernier ressort rendues en toute matière par les tribunaux français de l'Afrique équatoriale française sont susceptibles de recours en cassation pour les causes prévues par la législation française. Toutefois, le recours en cassation contre les jugements ou arrêts interlocutoires et préparatoires et, d'une manière générale, contre tous les jugements ou arrêts avant dire droit, de quelque nature qu'ils soient, rendus en matière pénale, n'est ouvert qu'après la décision solutionnant définitivement la poursuite. Le pourvoi formé auparavant n'est pas suspensif. Les moyens de cassation contre les actes de procédure, les arrêts de renvoi et contre les arrêts avant dire droit peuvent être invoqués sur le pourvoi contre l'arrêt sur

le fond. La Cour de cassation annule, s'il y a lieu, la procédure depuis et y compris le premier acte nul.

SECTION II

Organisation de la justice indigène.

Dans l'intérêt de notre domination comme dans celui des indigènes eux-mêmes, nous devons nous préoccuper d'instituer des juridictions indigènes qui auraient la mission de se prononcer sur les différends entre indigènes ou assimilés et sur les infractions commises par eux au préjudice de leurs congénères. Les décrets du 17 mars 1903 et du 11 février 1906 les prévoyaient, mais elles ne furent jamais organisées. Le décret du 12 mai 1910 réalise donc en les instituant une innovation des plus heureuses.

§ 1. — Organisation des tribunaux indigènes.

Dans toute l'étendue des territoires composant le Gouvernement général de l'Afrique équatoriale les individus qui ne sont pas justiciables des tribunaux français, relèvent des tribunaux spéciaux.

Il est institué, au chef-lieu de chaque circonscription administrative, un tribunal indigène présidé par l'administrateur, l'officier ou le fonctionnaire commandant la circonscription, assisté de deux assesseurs, dont un Européen, citoyen français, et un indigène. A défaut d'Européen, les deux assesseurs sont indi-

gènes. Ces assesseurs, ainsi que les assesseurs suppléants, sont nommés au commencement de chaque année par le lieutenant-gouverneur de la colonie. Les assesseurs près les tribunaux indigènes n'ont que voix consultative, mais ils sont obligatoirement consultés. Mention en est faite dans le jugement.

Les présidents des tribunaux indigènes prêtent serment par écrit devant la Cour d'appel. Les fonctionnaires ou officiers appelés à remplacer le président du tribunal en cas d'empêchement, et les assesseurs prêtent serment en audience publique devant le président du tribunal indigène. Les présidents des tribunaux indigènes et les assesseurs ne sont pas soumis à récusation. En cas d'absence des assesseurs, le président peut passer outre. Il mentionne sa décision motivée dans le jugement.

Malgré l'absence des fonctions de ministère public et de greffier, le président peut se faire assister par un secrétaire de son choix.

§ 2. — Compétence de ces tribunaux.

Les tribunaux indigènes appliquent, en toutes matières, les coutumes locales en ce qu'elles n'ont pas de contraire aux principes de la civilisation française. En matière civile et commerciale ils connaissent en premier et dernier ressort, de tous les litiges dont ils sont saisis par les indigènes non justiciables des tribunaux français. En matière répressive toutes les atteintes portées aux personnes et aux biens, com-

mises par des personnes au préjudice d'individus non justiciables des tribunaux français, sont jugées par les tribunaux indigènes. Les seules peines qui peuvent être prononcées sont la peine de mort, l'emprisonnement et l'amende. Toute peine d'emprisonnement supérieure à deux ans doit être soumise à l'homologation d'une Chambre spéciale dont nous parlerons plus loin. Les autres peines sont prononcées en dernier ressort et définitives. Néanmoins, le procureur général peut d'office en demander l'annulation à la Chambre d'homologation.

Les présidents des tribunaux indigènes sont chargés, dans les limites de leurs circonscriptions, des informations et instructions. Ils peuvent, sous leur responsabilité et leur surveillance, déléguer leurs pouvoirs à des fonctionnaires ou militaires assermentés à cet effet, placés sous leurs ordres. Dans le cas de flagrant délit et si l'affaire paraît en état d'être jugée, le prévenu peut être conduit devant le tribunal et jugé immédiatement en public. En toute matière, les jugements doivent être motivés et rendus en audience publique, les assesseurs consultés. Ils doivent contenir l'énoncé sommaire des faits, l'interrogatoire des parties ou prévenus, les dépositions des témoins, la sentence, la coutume indigène appliquée, les noms des assesseurs, leurs race et religion. Ils sont transcrits sur un registre spécial et copie doit en être envoyée chaque mois au chef-lieu de la colonie, puis transmise au chef du service judiciaire.

§ 3. — La Chambre d'homologation.

Il existe à Brazzaville une Chambre spéciale qui a pour but d'homologuer les jugements des tribunaux indigènes prononçant une peine excédant deux années d'emprisonnement. Ces condamnations ne deviennent exécutoires qu'après l'approbation de la Chambre d'homologation.

Cette Chambre se compose :

- 1° Des membres de la Cour d'appel ;
- 2° De deux fonctionnaires désignés par le gouverneur général au commencement de chaque année sur la proposition du chef du service judiciaire.

Les fonctions du ministère public sont exercées près de cette chambre par le procureur général ou son substitut, celles de greffier par le greffier-notaire de Brazzaville.

Deux fonctionnaires suppléants sont désignés dans la même forme que les titulaires pour le cas où ceux-ci seraient absents ou empêchés.

La Chambre d'homologation est saisie par le procureur général dans la quinzaine de réception du dossier qui aura été transmis à ce magistrat par l'administration. La Chambre statue dans le mois de la réception du dossier, sur le rapport d'un de ses membres, le ministère public entendu. Les débats ont lieu et l'arrêt est rendu, le tout en audience publique et sans comparution des parties qui peuvent produire tous mémoires utiles.

Quand la Chambre homologue, un extrait de l'arrêt est délivré dans la huitaine au procureur général, qui le transmet pour exécution au gouverneur général.

Si la Chambre annule, elle renvoie l'affaire devant le tribunal qui en a connu, en indiquant par arrêt motivé les points insuffisamment établis ou reconnus erronés sur lesquels doit porter le nouvel examen du tribunal indigène. Quand ce dernier, après de nouveaux débats, a rendu son jugement, le dossier est renvoyé à la Chambre d'homologation qui peut soit homologuer, soit annuler une seconde fois. Dans ce dernier cas elle évoque l'affaire et statue au fond en appliquant les lois et coutumes locales en tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes de la civilisation française.

Si le tribunal indigène a excédé sa compétence, par exemple en connaissant d'une affaire relevant des tribunaux français, la Chambre peut annuler et renvoyer l'affaire au parquet, dès le premier examen des pièces.

Il n'existe pas de nullités en matière répressive indigène. La Chambre d'homologation est armée d'un pouvoir souverain d'appréciation. Elle peut annuler dans l'intérêt de la loi seulement quand il lui apparaît que les irrégularités constatées ne portent pas atteinte à l'ordre public ou n'ont pas été de nature à compromettre la défense de l'inculpé et à fausser la décision sur le fond.

« Appelés à interpréter et à déterminer les coutumes locales, coutumes non écrites et essentiellement

variables, les membres de la Chambre d'homologation s'appliqueront à les pénétrer de nos principes. Ils agiront avec prudence et méthode, en tenant compte à la fois de l'extension de notre action administrative, de l'influence exercée sur les indigènes par le contrat d'un plus ou moins grand nombre d'Européens, des progrès qui auront été réalisés dans les conditions de la vie matérielle dans ces pays. La jurisprudence de la Chambre d'homologation marquera, ainsi en quelque sorte, les étapes de l'évolution des coutumes locales vers une civilisation plus haute (1). »

§ 4. — Exécution des jugements.

Les jugements des tribunaux indigènes sont exécutoires après visa de l'administrateur. Les jugements dans lesquels la Chambre d'homologation a statué sont exécutés à la requête du ministère public.

L'exécution des jugements rendus en matière répressive par les tribunaux indigènes est suspendue pendant la durée de la procédure d'homologation. La peine court néanmoins du jour où a commencé la détention préventive, à moins que le juge n'ait ordonné, par disposition spéciale et motivée, que cette imputation n'aura pas lieu ou n'aura lieu que pour partie.

1. Rapport au Président de la République précédant le décret du 12 mai 1910 sur le service de la justice en Afrique équatoriale française.

La peine n'est jamais prescrite.

L'emprisonnement, en matière indigène, est subi dans un pénitencier indigène, soit dans des locaux disciplinaires, soit sur des chantiers de travaux d'utilité publique. Les règles de la contrainte par corps en matière répressive sont fixées par arrêté du gouverneur général pris en Conseil de Gouvernement ou en Commission permanente sur la proposition du chef du service judiciaire. En matière criminelle le gouverneur général prononce le sursis ou ordonne l'exécution des arrêts comportant des peines supérieures à dix ans d'emprisonnement. Il fixe également le mode d'exécution de la peine de mort.

SECTION III

Dispositions générales.

Le procureur général près la Cour de Brazzaville est chef du service judiciaire de l'Afrique équatoriale française. En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par le président de la Cour d'appel ou, à défaut, par un magistrat au choix du gouverneur général.

Comme représentant de l'action publique, il veille à l'exécution des lois, ordonnances et règlements en vigueur, fait toutes les réquisitions, poursuit d'office les exécutions des jugements et arrêts dans les dispositions qui intéressent l'ordre public, signale au gouverneur général les arrêts et jugements des tribu-

naux français en dernier ressort passés en force de chose jugée qui lui paraissent susceptibles d'être attaqués par voie de cassation dans l'intérêt de la loi ; surveille l'administration des successions vacantes, les officiers de police judiciaire et officiers ministériels ; requiert la force publique dans certains cas.

Comme chef du service judiciaire, il veille au maintien de la discipline et provoque les décisions du gouverneur général en la matière. Il inspecte les prisons, les locaux disciplinaires, etc., il examine les plaintes des détenus ; il fait dresser et vérifier les documents statistiques de l'administration de la justice ; il autorise la mise en liberté provisoire ; il surveille et contrôle enfin le fonctionnement de la justice indigène.

Appendice. — Des arrêtés du gouverneur général, pris sur la proposition du chef du service judiciaire, en Conseil de Gouvernement ou en Commission permanente, règlent toutes les questions relatives au bon fonctionnement de la justice (greffe, notariat, avocats défenseurs, huissiers, assistance judiciaire, transports, discipline judiciaire, etc.). Des agents d'exécution sont désignés par les lieutenants-gouverneurs pour les actes d'exécution et les citations judiciaires.

*
* *

Telle est dans ses grandes lignes l'organisation judiciaire de l'Afrique équatoriale française, organisa-

tion qui présente de nombreux rapprochements avec celle de sa voisine : l'Afrique occidentale. Cet appareil judiciaire complet permettra non seulement de faire pénétrer peu à peu dans la mentalité des indigènes les principes d'une moralité plus sévère mais, comme l'a dit M. Merlin, de mettre à la portée de ces populations dans toutes les circonstances de leur existence « une justice simple, prompte et point onéreuse qui fasse intervenir les sanctions nécessaires aussi rapidement que possible, alors que l'indigène dans son esprit léger n'a pas encore perdu le souvenir de la faute commise ».

CHAPITRE III

L'organisation financière

§ 1. — La création du budget général.

Le budget général de l'Afrique équatoriale française a été créé par le décret du 11 février 1906 qui a complété au point de vue financier l'œuvre d'organisation et d'unification en partie déjà réalisée au point de vue politique et administratif. « Il sera créé, disait le rapport précédant ce décret, un budget général du Congo français, pour lequel le commissaire général du Gouvernement aura l'ordonnement des dépenses. Ce budget général aura des ressources propres très importantes, car elles comprendront notamment tous les droits perçus sur les marchandises à l'entrée et à la sortie et tous les produits du domaine. Il pourvoira à toutes les dépenses communes aux diverses fractions du Congo français, sauf à recevoir, s'il y a lieu, des contributions des budgets locaux ou à allouer à ces mêmes budgets les subventions qui leur seraient nécessaires. »

Ainsi se trouvait posé le principe d'un lien financier qui régularisât les ressources de territoires dont la valeur est inégale et qui affermît progressivement la stabilité budgétaire du Congo français.

Ce principe n'était pas nouveau. Il avait été envisagé pour la première fois par le décret du 29 décembre 1903, qui séparait financièrement de l'ancien bloc congolais les colonies du Gabon et du Moyen-Congo, chacune d'elles étant dotée d'un budget propre (1).

Deux budgets locaux étaient donc prévus : celui du Gabon établi par le lieutenant-gouverneur en Conseil d'administration, celui du Moyen-Congo établi dans la même forme par le commissaire général. Ces deux budgets étaient arrêtés par le commissaire général en Conseil du Gouvernement ainsi que la *section spéciale* du budget du Moyen-Congo. On avait en effet reconnu que le Gabon ne pouvait plus supporter à son détriment les frais d'expansion dans l'arrière-pays. Et par analogie avec l'organisation de 1902 pour l'Afrique occidentale, le budget local du Moyen-Congo comportait une section spéciale qui devenait comme le budget de l'Union congolaise.

C'est en elle que devaient se manifester finalement l'accroissement des ressources du pays et les charges nouvelles à supporter dans l'intérêt de nos possessions. Comme on l'a dit, cette section spéciale constituait un véritable *embryon* de budget général. Elle devait pourvoir : aux dépenses du commissariat général, des services communs, de la magistrature, de l'établissement des lignes et câbles télégraphiques ou téléphoniques ; aux dépenses politiques, à

1. *Rec. de lég. et jur. col.*, 1^{re} partie, p. 153.

celles du Trésor, de la navigation sur le Congo et l'Oubangui ; aux annuités des emprunts contractés ou à contracter par l'ensemble des possessions du Congo français et dépendances ; aux contingents à verser éventuellement à l'État (1) ; aux subventions à verser, le cas échéant, à la colonie du Gabon et du Moyen-Congo ; à l'intégralité des dépenses des territoires de l'Oubangui-Chari et du Tchad.

Les recettes de cette même section étaient : la subvention métropolitaine, le droit de statistique perçu pour l'ensemble des possessions du Congo, les recettes de tout ordre réalisées sur la navigation du Congo et de l'Oubangui, les taxes télégraphiques de transit à travers tous les territoires du Congo, le contingent à recevoir le cas échéant des budgets du Gabon et du Moyen-Congo, un prélèvement sur les recettes domaniales dont le montant est fixé annuellement par le ministre, le montant des emprunts et l'intégralité des recettes réalisées dans les territoires de l'Oubangui-Chari et du Tchad.

En outre, les excédents de recettes des deux sections du budget du Moyen-Congo devaient être versés à deux caisses de réserve distinctes : l'une pour le budget du Moyen-Congo, l'autre pour la section spéciale.

Cette organisation, visiblement inspirée de la réglementation alors en vigueur en Afrique Occidentale, donnait satisfaction aux esprits qui depuis longtemps

1. En vertu de l'article 33, § 1, du 13 avril 1900.

réclamaient l'autonomie financière du Gabon « composé de territoires de pleine souveraineté où ne sont pas appliquées les prescriptions des actes internationaux autres que ceux qui visent l'œuvre humanitaire ». Plus jamais, écrivait M. Bourdarie, on n'entendra le reproche que les ressources budgétaires provenant de la colonisation des régions de l'intérieur soient dissipées dans un chef-lieu qui n'avait que des rapports géographiques lointains avec les dites régions (1).

Et dans le même esprit, *le Temps* consacrait à la réorganisation nouvelle les lignes suivantes : « Les hasards des expéditions et des traités ont composé cet immense Congo de pays découpés très artificiellement sur la carte et fort différents les uns des autres quant aux facilités d'accès, aux conditions d'exploitation, à la nature du sol et du climat. Tant qu'ils ont été réunis financièrement, leur budget commun a été comme une caisse noire, dont les dépenses, de caractère impérial rappelaient les bien maigres recettes, de sorte qu'il ne restait rien pour les besoins locaux, et les régions productives étaient confondues avec les régions improductives, le manque d'argent sévissait partout avec une égale désolation. C'est à ce régime que le Gabon doit être ainsi attardé comparativement aux autres colonies de la côte occidentale d'Afrique, dont l'essor a été si remarquable entre ces dernières années. Désor-

1. *Bull. Af. franç.*, 1904, p. 101.

mais la colonie était répartie entre quatre circonscriptions administratives et le Gabon devait avoir son budget particulier, il pourrait profiter de ses ressources pour se développer un peu. En revanche, les revenus des autres circonscriptions étaient encore très faibles, leur dénuement apparaîtra plus crûment. D'une part, le Gabon délivré de l'écrasante charge de l'arrière-pays vivra donc enfin d'une vie propre et d'autre part on verra plus clair dans les finances des autres circonscriptions. »

Un autre but du décret de 1903 fut de donner du crédit à la colonie. Avec des ressources plus développées, un impôt de capitation plus étendu, des caisses de réserve améliorées, on espérait que le Congo pourrait se présenter comme un emprunteur sérieux devant les Chambres.

Et de fait, la situation de la colonie s'améliora. Dès 1904 l'excédent de recettes atteignit 1.300.000 francs, excédent qui eût été plus considérable encore si le Congo n'avait dû faire honneur à sa signature pour des dépenses plus anciennes. Les finances locales n'étant plus aux prises avec des déficits sans cesse renaissants, les transactions commerciales s'en ressentirent et tendirent à se développer d'une façon marquée et soutenue. Les résultats obtenus faisaient honneur à l'habile administration de M. Gentil. En moins de deux ans, malgré une situation financière déplorable, il donna à notre colonie une intensité de vie qu'elle n'avait jamais connue jusqu'alors.

Au point de vue financier, M. Gentil put faire

connaître au département qu'après la liquidation de toutes les dettes antérieures et le paiement de toutes les sommes dues au compte de 1904 pour l'ensemble du Congo, la situation se liquidait par une somme de 1.300.000 francs à affecter à la Caisse de réserve de la colonie, ou de 700.000 francs si on déduisait de cette somme les prélèvements faits sur cette caisse.

« Encore qu'il ne faille pas s'exagérer outre mesure la valeur de ces résultats, très inférieurs aux besoins de l'amortissement d'un emprunt, et en fait insignifiants par leur importance relative eu égard à l'étendue du Congo et à la densité de sa population, ils permettent cependant d'affirmer que la colonie paraît désormais être entrée dans une voie de constant progrès (1). »

Toutefois ces progrès étaient encore peu importants si on les compare à ceux de l'Afrique occidentale. Pour faire vivre le Congo d'une vie normale, la métropole aurait dû s'imposer des sacrifices financiers qu'elle n'a jamais accomplis. Certes, ce n'était pas une augmentation de subvention ou un accroissement de crédits militaires qui auraient suffi à la colonie pour vivre de ses ressources propres. Le remède devait être plus énergique pour avoir plus d'efficacité. Il fallait une organisation administrative nouvelle qui permettrait de faire un emprunt que d'aucuns estimaient d'une centaine de millions.

Le décret du 11 février 1906 répondit à ces desi-

1, *La Dépêche Coloniale Illustrée*, 1905, p. 198.

derata (1). Le Congo fut divisé en quatre circonscriptions administratives constituant seulement trois colonies dont chacune avait son autonomie administrative et financière, à savoir : le Gabon, le Moyen-Congo et l'Oubangui-Chari-Tchad.

Comme en 1903, dans chacune des colonies du Gabon et du Moyen-Congo, les recettes et les dépenses du service local formaient un budget particulier. Mais une innovation apparaissait dans l'établissement de ces budgets. Pour décharger le commissaire général de l'administration personnelle d'un territoire et pour fortifier son action directrice dans nos possessions congolaises, le décret de 1906 lui ôtait l'établissement du budget du Moyen-Congo qui fut placé sous l'autorité immédiate d'un administrateur en chef. Ainsi, le commissaire général était délivré des soucis de détail. Les divers budgets du Gabon, du Moyen-Congo et de l'Oubangui-Chari-Tchad étaient arrêtés par le commissaire général en Conseil du Gouvernement et approuvés par décrets rendus sur la proposition du ministre des Colonies.

Une autre innovation du décret du 11 février 1906, fut de créer au-dessus des budgets locaux et comme leur prolongement un budget général du Congo français pour lequel le commissaire général avait l'ordonnancement des dépenses.

A ce budget étaient inscrites : les dépenses propres au commissariat général et aux services communs

1. *Rec. de lég. et de jur. col.*, 1906, I^{re} partie, p. 109 et 115.

(administration indigène, milice, douanes, postes et télégraphes, trésor, instruction publique, travaux publics, contrôle local des sociétés concessionnaires); les subventions à verser, le cas échéant, aux budgets locaux du Gabon, du Moyen-Congo de l'Oubangui-Chari-Tchad; les dépenses à engager soit pour l'entretien de la milice dans l'ensemble des possessions du Congo et « toutes autres dépenses pouvant présenter un caractère d'intérêt général ». Le budget général était alimenté en recettes: par la subvention métropolitaine; par le produit des droits de toute nature perçus sur les marchandises à l'entrée et à la sortie dans toute l'étendue du Congo français; par le droit de statistique fixé par les arrêtés en vigueur et perçu dans l'ensemble du territoire; par les recettes de tout ordre réalisées sur la navigation fluviale; par les taxes télégraphiques de transit à travers tous les territoires du Congo français; par le produit des terres domaniales; par les contributions à recevoir éventuellement des budgets locaux du Gabon, du Moyen-Congo et de l'Oubangui-Chari-Tchad.

En créant le budget général le décret a entendu non pas faire une œuvre de centralisation excessive qui risquât d'entraver les colonies du groupe dans leur évolution particulière, mais constituer un instrument financier qui établît sur des assises plus solides et plus larges la personnalité civile de l'Union congolaise.

Enfin dans son dernier article le décret prévoyait l'organisation d'un service de contrôle local près des

sociétés concessionnaires. Le personnel de ce service était destiné à seconder l'action d'un fonctionnaire isolé, le commissaire spécial institué par le décret du 5 juillet 1902. On espérait que ce service de contrôle donnerait les meilleurs résultats pour assurer l'exacte observation des contrats intervenus (1).

§ 2. — Le compte spécial de colonisation.

Le décret du 28 mars 1899 sur le régime des terres domaniales au Congo établissait que les terres vacantes font partie du domaine de l'État. Ce droit de propriété que s'arrogeait l'État pouvait se comprendre : il facilitait la réalisation du programme de mise en valeur. Ce droit était du reste tempéré par une solution transactionnelle préconisée par la Commission du domaine en 1896 et qui avait été finalement adoptée pour nos colonies. C'est cette solution que consacrait le décret de 1899 en attribuant les produits domaniaux à la colonie (2).

Art. 2 : « A moins qu'il n'en soit autrement ordonné par des dispositions législatives, les produits seront *attribués à la colonie, à titre de subvention, pour les dépenses de colonisation.* »

1. Le contrôle local des sociétés concessionnaires est placé sous la haute autorité du gouverneur général. Il est dirigé par un commissaire spécial du Gouvernement général près les sociétés concessionnaires. Ce commissaire spécial est assisté d'administrateurs qui prennent le titre d'inspecteurs près les sociétés concessionnaires. Décret du 8 septembre 1908 (*J. Off. du Congo*, 1^{er} décembre 1908).

2. M. Leseur à son cours : *Le Domaine aux Colonies.*

L'attribution comprenait la totalité des recettes et était consentie sans limitation de durée. Les excédents devaient être versés à un *compte spécial*. C'était l'imitation des décrets de 1898 pour la Guyane.

Cette spécialisation budgétaire ne se comprenait pas au Congo où il n'y avait pas de Conseil général. Heureusement, il y avait une atténuation à cet inconvénient, et elle se trouvait dans l'étendue de compréhension des « dépenses de colonisation ». On rangeait sous ce titre les dépenses ayant pour objet : la formation de centres de colonisation, l'établissement de lignes télégraphiques, de routes, de ports, de chemins de fer, l'amélioration des voies navigables, l'entretien des forces de police... *et en général les dépenses qui favorisent le développement économique de la colonie.*

Le décret de 1899 déterminait en outre les conditions d'aliénation des terres domaniales. Ces conditions ont été modifiées par des décrets du 19 juin 1904 et du 17 octobre 1907.

Les dispositions du décret de 1899 quant à l'aménagement budgétaire des produits ont été modifiées en 1903 et en 1906 par les actes qui ont réorganisé l'administration au Congo français. Par suite de la superposition aux budgets locaux d'un budget général qui était alimenté par les produits du domaine et qui devait pourvoir aux dépenses de milice, de service télégraphique, de travaux publics, etc., il devenait inopportun de conserver le compte spécial. Son maintien eût été en contradiction avec l'idée du bud-

get général. On avait voulu sur une base fédérative former le budget du Centre africain, mais dans le but de faire appel au crédit. Or l'existence du compte spécial aurait été nuisible à ce dessein. On le supprima en 1906.

L'organisation nouvelle ne produisit pas au Congo les mêmes bons effets qu'en Afrique occidentale. « Au contraire de ce qui avait été fait dans l'Afrique occidentale française, une centralisation politique et administrative trop forte, financièrement impraticable, avait été maintenue dans les actes du 11 février 1906. D'autre part, ni hommes n'avaient été mis à la disposition de la colonie pour occuper le pays, ni argent pour lui permettre la création de son premier outillage économique.

« En 1908 la métropole, constatant que ni la formule de 1899 ni celle de 1906 ne lui avaient donné les résultats qu'elle avait escomptés, se désintéressait de plus en plus d'une colonie à laquelle elle n'était attachée par aucun sacrifice précédent, placée sous le régime délicat de l'Acte de Berlin et où elle n'avait rencontré jusqu'ici que difficultés et déboires. Insuffisamment consciente de la valeur de ce pays, de la fertilité de son sol, de la variété de ses produits, de la richesse de son sous-sol, elle paraissait le considérer comme une sorte de territoire sans intérêt immédiat et dont l'exploitation pouvait être indéfiniment réservée (1).

1. Discours de M. le gouverneur général Merlin au Conseil du Gouvernement, octobre 1910.

Dès le début de ses fonctions, M. le gouverneur général Merlin estima que son premier devoir était de s'employer à créer dans la métropole un courant d'idées favorables à la colonie, qui permit d'établir et de faire accepter le programme d'une politique plus active d'occupation méthodique et de progrès économiques. « Il importait de faire comprendre que la politique de réserve suivie jusqu'alors exposait le Gouvernement à voir se reproduire, un jour ou l'autre, d'aussi vives récriminations que celles qui s'étaient produites en 1905, l'exposait même à des risques plus graves, aux pires surprises et à l'obligation d'y faire face brusquement, sans préparation et, de ce fait, dans des conditions qui lui coûteraient infiniment plus cher qu'une occupation méthodique et une organisation rationnelle de la colonie. » Les efforts de M. le gouverneur général Merlin aboutirent à l'emprunt de 21 millions, autorisé par la loi du 21 juillet 1909. Ainsi, un courant d'opinion favorable à l'Afrique équatoriale française a été créé dans la métropole et les pouvoirs publics ont été déterminés à mettre enfin à la disposition de la colonie les hommes et l'argent que nécessite son développement.

**§ 3. — Décentralisation financière apportée par
le décret du 15 janvier 1910 (1).**

Pour répondre à la confiance nouvelle de la métropole, il était nécessaire de pourvoir, dans le plus bref délai, l'Afrique équatoriale française « d'un organisme financier de nature à lui assurer, dans un cadre solide, une gestion sévère de ses ressources propres et une évolution rapide vers le progrès ». Sans bouleverser l'organisation de 1906, M. le gouverneur général Merlin l'a améliorée, complétée, et le Gouvernement général de l'Afrique équatoriale française paraît être outillé maintenant de façon à vivre plus activement et mieux que par le passé. Les principes de décentralisation appliqués à l'organisation financière par le décret du 15 janvier 1910 auront pour effet de donner aux différentes gestions budgétaires plus de simplicité, plus de clarté, plus de méthode, parce que des modifications importantes ont été apportées dans la contexture du budget général et des budgets locaux, en vertu du principe : « Il n'y a de bonnes finances que les finances claires. »

Il suffira de prendre connaissance des critiques formulées contre la contexture ancienne des budgets pour en reconnaître le bien-fondé et donner à la

1. Les principes de cette organisation financière ont été précisés antérieurement par une circulaire du 15 mars 1909 sur le sous-ordonnement, dans l'instruction du 26 août 1909 sur les agences spéciales et par la circulaire du 16 octobre 1909 sur l'exécution des budgets.

colonie une organisation financière simple et rationnelle, s'inspirant des principes de décentralisation qui ont démontré leur excellence en Indo-Chine et en Afrique occidentale.

« Brazzaville ne correspond qu'une fois par mois avec Libreville et Bangui. De Libreville aux divers postes du Gabon, comme de Bangui aux limites de l'Oubangui-Chari-Tchad, il faut des délais qui parfois sont de trois mois. Il peut donc arriver qu'une durée de six mois s'écoule entre la date d'une correspondance expédiée de Brazzaville et la réponse qui y est faite. Des délais de trois à quatre mois sont en tous cas nécessaires car, bien souvent, il est impossible de répondre courrier par courrier et plus souvent encore les courriers ne correspondent point. On a tout dit sur les difficultés que d'aussi grandes distances constituent pour la bonne administration d'un pays.

« Mais si les intérêts politiques et économiques souffrent déjà grandement d'un pareil état de choses, on est obligé de convenir que, pour la bonne gestion des intérêts financiers, le péril est plus considérable encore. L'ordonnateur est lié par des délais impératifs. C'est au 1^{er} janvier que s'ouvre l'exercice, c'est au 30 juin de l'année suivante qu'il se clôt et c'est dans cette période de dix-huit mois que toutes les opérations financières doivent être entreprises et achevées.

« La conclusion naturelle de ces observations est que la sphère d'application d'un budget doit être

d'autant plus réduite que les moyens de communication du territoire auquel ce budget s'applique sont plus difficiles. Pour ce qui regarde plus particulièrement le Congo, il convenait donc de décentraliser largement, de donner aux budgets locaux une très grande importance et de ne laisser au budget général que des opérations à effectuer à Brazzaville ou susceptibles d'y être rapidement contrôlées et régularisées.

« Malheureusement le décret du 11 février 1906 n'a pas tenu compte de ces impérieuses considérations. Ce texte a en effet imputé au budget général toutes les dépenses d'administration en personnel et matériel. C'est le budget général qui paie les gardes régionaux de Fort Lamy et les cours du soir de Libreville, c'est à son compte que l'on répare la pirogue de Nola ou que s'achètent les graines nécessaires à la création d'un jardin potager à Madingou. Le lieutenant-gouverneur de l'Oubangui-Chari-Tchad ne peut installer une agence spéciale à Melfi sans l'autorisation du gouverneur général et près d'un an se passe entre la demande faite par l'autorité locale et la réponse de l'autorité centrale. Il est interdit à l'administrateur de l'Ouham de construire un poste dans une région inoccupée de son commandement parce qu'on n'a pu lui déléguer à temps les quelques centaines de francs nécessaires.

« Bref, à l'heure actuelle, dans tout cet immense territoire du Congo français, on effectue des dépenses au compte du budget général sans que l'ordon-

nateur de Brazzaville ait pu, au préalable, apprécier leur opportunité et sans qu'il ait pu, dans la suite, contrôler leur régularité. Beaucoup de dépenses nécessaires ne peuvent être prévues faute d'être signalées à temps par les intéressés (1), d'où un chiffre excessif de dépenses diverses et imprévues (2). Comme d'autre part, par suite des grandes distances, les régularisations sont souvent tardives, le budget général est lourdement grevé par les dépenses sur exercice clos, qui ne sont jamais prévues que pour mémoire (3).

« La centralisation excessive actuellement prati-

1. Le budget général entre en vigueur le 1^{er} janvier. Le Département désire recevoir le projet de budget en octobre ; ce projet doit donc être arrêté en septembre. Les lieutenants-gouverneurs sont invités à adresser leurs propositions en juillet ; les propositions des circonscriptions doivent donc être faites par les chefs de ces circonscriptions en mars ou en avril, peut-être même avant. Or les imprévus sont la règle aux colonies. Une tornade ou une inondation peuvent causer des dégâts matériels considérables ; une modification dans l'état politique peut nécessiter une occupation plus serrée et un accroissement de personnel. On reconnaîtra aisément qu'il n'est pas possible à un administrateur de prévoir au mois de mars d'une année ce qui se passera jusqu'au 31 décembre de l'année suivante, ou bien si on lui fait prévoir tous les aléas, ses prévisions seront excessives. C'est ainsi qu'on a été amené par la force des choses à établir les budgets sans solliciter les propositions des chefs de circonscription et c'est en cours d'exercice que ceux-ci font connaître leurs besoins et que l'on s'efforce de leur donner satisfaction.

2. Le budget général a supporté : en 1906, 420.805 francs de dépenses diverses et imprévues ; en 1907, 446.256 francs ; en 1908, 249.981 francs.

3. Le budget général a supporté : en 1906, 152.130 francs de dépenses pour exercice clos ; en 1907, 167.457 francs ; en 1908, 228.136 fr.

quée aboutit donc pour le budget général au dilemme suivant : Ou bien l'ordonnateur de Brazzaville s'efforce de suivre attentivement la gestion de son budget, il rejette toute dépense effectuée sans autorisation préalable et il compromet alors la bonne marche des affaires de la colonie ; ou bien, vu l'impossibilité dans laquelle il se trouve de déléguer à temps les crédits, il autorise les sous-ordonnateurs à engager des dépenses au fur et à mesure des besoins ; les trésoriers payent à découvert ; on entre dans l'incertitude et l'arbitraire ; il n'y a plus de gestion sérieuse.

« Cette centralisation si funeste au budget général est d'ailleurs tout aussi fâcheuse pour les budgets locaux. En effet, par suite de l'absence de comptables dans l'intérieur des colonies, tous les paiements effectués en dehors des chefs-lieux le sont par des agences spéciales alimentées par les budgets locaux et apurées par les ordonnateurs de ces budgets. Il en résulte que le chapitre « Dépenses d'ordre » des budgets locaux indique en cours d'exercice des sommes considérables que l'ordonnateur sait bien intéresser pour la majeure partie le budget général, puisque celui-ci supporte toutes les dépenses d'administration en personnel et en matériel, mais qu'il ne peut ventiler par simple inspection et qui lui voilent par suite la situation réelle de ses crédits. La centralisation prescrite par les règlements met donc à la fois l'ordonnateur du budget général et les ordonnateurs des budgets locaux dans l'impossibilité de

suivre la gestion de leurs respectifs budgets et l'on imagine sans peine les conséquences auxquelles une pareille institution doit nécessairement aboutir.

« A ces obstacles déjà considérables que l'application du décret du 11 février 1906 suscite à la bonne gestion des budgets congolais, il y a lieu d'ajouter encore les vices inhérents à toute centralisation excessive. Les services perdent un temps précieux à renseigner et à se renseigner ; ils n'administrent plus mais transmettent ; comme nul ne sait où l'on en est, ni où l'on va, chacun se désintéresse de ce qui arrive et l'on avance au petit bonheur.

« Au lieu de poursuivre avec netteté un programme défini, avec des moyens faibles peut-être, mais toujours judicieusement employés, on fait preuve tour à tour d'une activité brouillonne ou d'une inertie absolue (1). »

Telles sont les critiques que méritait l'organisation financière du Congo français. Il sera malheureusement trop facile d'en justifier le bien-fondé en exposant les résultats financiers auxquels avait conduit l'application du décret du 11 février 1906.

La situation financière des trois premiers exercices du budget général peut se résumer dans les constatations suivantes :

En 1906, les recettes (abstraction faite des prélèvements sur la caisse de réserve et du reliquat de

1. Gouvernement général du Congo français. Budget général, 1910, p. II et suiv.

l'emprunt de 1900 reporté d'exercice en exercice) se sont élevées à 4.808.753 fr. 22.

Les dépenses (déduction faite des dépenses extraordinaires) se sont par contre élevées à . . . 5.684.724 fr. 19.

Le déficit pour cet exercice a donc été de 875.970 fr. 97.

En 1907, les recettes (sous les mêmes réserves que ci-dessus) se sont élevées à 4.958.183 fr. 58.

Les dépenses (sans comprendre les dépenses extraordinaires) ont atteint 5.378.392 fr. 96.

Pour cet exercice le déficit a donc été de 420.209 fr. 38.

En 1908 enfin (année de crise dont les résultats ne sont pas encore définitivement connus) les recettes atteindront vraisemblablement 4.295.200 fr. 75

Alors que les dépenses peuvent être évaluées à environ . 4.795.512 fr. 13.

Soit un déficit probable de . . 500.311 fr. 38.

Pour cette période de trois ans, la gestion du budget général laisse donc un déficit de . . . 1.796.491 fr. 73.

La caisse de réserve a pu couvrir le déficit des exercices 1906 et 1907. Elle n'a pu par contre couvrir

complètement celui de l'exercice 1908. Elle est donc aujourd'hui complètement épuisée et en outre l'exercice 1909 — dont la situation est déjà très délicate — aura à faire face à un reste à payer de 250.000 francs environ provenant de l'exercice 1908, non compris les dépenses d'exercice clos que laissera cet exercice et qu'il est permis d'évaluer à 150.000 francs au moins (1).

Pourtant cette caisse de réserve possédait au 1^{er} juillet 1906, date à laquelle la gestion du premier exercice du budget général s'est ouverte, un avoir de 1.000.000 de francs ; elle a bénéficié à plusieurs reprises de versements provenant des colonies du groupe ; on y a également fait figurer le reliquat des fonds de l'emprunt de 1900. On voit déjà par ces indications générales combien la gestion du budget général a été onéreuse et une analyse plus détaillée ne fera que confirmer ces premières impressions.

Les prévisions de recettes d'abord n'ont jamais été atteintes :

En 1906, on prévoit.	5.031.730 »
On ne réalise que	4.808.753 22
Ce qui donne une moins-value de . .	222.976 78
En 1907, on prévoit.	4.969.000 »
On réalise	4.958.183 58
Soit une moins-value de	11.817 42

1. Sans compter que les prévisions de recettes seront à peine atteintes (4.773.800 fr.). Cf. Messimy, *liv. cit.*, p. 318 et suiv.

En 1908, la prévision est de	4.660.000 »
Les recouvrements donnent	4.295.200 75
Donc une moins-value de	364.799 25

Mais surtout l'administration des dépenses donne lieu à critiques et l'on se rendra compte, en constatant l'excessif développement des crédits supplémentaires, combien la gestion du budget était peu suivie, ce qui ne saurait surprendre si l'on tient compte de ce qui a été exposé plus haut.

En 1906, le budget général accuse 5.266.883 fr. 65 de crédits primitifs et sa gestion nécessite l'ouverture de 1.630.521 francs de crédits supplémentaires, soit une proposition de près de 1/3.

En 1907, pour des crédits primitifs de 5.019.000 fr. les crédits supplémentaires sont de 1.459.435 fr. 15.

Sur les 15 chapitres du budget, 11 nécessitent des crédits supplémentaires (1).

Pour l'exercice 1908, la situation n'est pas meilleure ; le chiffre des crédits primitifs était de 4.660.000 fr.,

1. Pour les dépenses d'administration générale, le commissariat spécial près les sociétés concessionnaires, les services communs, les dépenses d'administration indigène, les crédits supplémentaires s'élèvent à 10 % des crédits primitifs. Pour le Trésor, la Justice, les Travaux publics, la proportion varie de 30 à 40 %. Mais il y a mieux : les frais de voyage et de transport, prévus pour 185.000 francs nécessitent 349.063 francs de crédits supplémentaires, les crédits primitifs ont donc été presque triplés. Les dépenses diverses et imprévues nécessitent également des crédits supplémentaires de 295.000 francs pour des crédits primitifs de 233.970 francs. Enfin 250.000 francs sont affectés à l'acquittement des dépenses d'exercice clos, pour lesquelles aucun crédit n'était prévu.

il a fallu ouvrir environ 1.131.759 francs de crédits supplémentaires, intéressant 8 chapitres sur 15.

Dans les budgets locaux le mal n'est pas moindre.

Le Moyen-Congo ouvre, en 1906, 144.249 francs de crédits supplémentaires et en 1907, 247.618 francs.

Ces sommes représentent environ la moitié des crédits primitifs (respectivement : 363.400 francs et 508.100 francs).

L'Oubangui-Chari donne, en 1907, 212.146 francs de crédits supplémentaires pour 396.000 francs de crédits primitifs, c'est la même proportion.

Le Gabon enfin qui en 1906 s'était contenté de 158.000 francs de crédits supplémentaires pour 396.000 francs de crédits primitifs atteint, en 1907, 404.778 francs de crédits supplémentaires contre 383.000 francs de crédits primitifs.

Ainsi se trouve confirmée par les chiffres l'opinion avancée précédemment que depuis 1906 aucun budget n'a pu être administré dans des conditions sensiblement normales. C'est à l'organisation financière peu appropriée, imposée par le décret du 11 février 1906, qu'il faut faire remonter la responsabilité principale de cet état de choses.

Contexture nouvelle des budgets. — La critique qui vient d'être faite de l'organisation ancienne permet de restreindre les explications pour justifier la nouvelle contexture budgétaire sanctionnée par le décret du 15 janvier 1910 et adoptée pour les projets de budget de 1910. Cette contexture est basée sur le principe que *toutes les dépenses de pure administra-*

tion sont supportées par le budget local de la colonie dans laquelle elles s'effectuent. C'est ainsi que le personnel des administrateurs coloniaux et des services civils de l'Afrique équatoriale française, les frais d'installation et de transport de ce personnel, les services de la Garde régionale, de l'Instruction publique, de l'Agriculture, des Domaines, des Travaux publics et du Trésor passent aux budgets locaux.

Le budget général, arrêté en Conseil de Gouvernement par le gouverneur général et approuvé par décret rendu sur la proposition du ministre des Colonies, ne conserve à sa charge que les « *dépenses d'intérêt commun* » à l'Afrique équatoriale française. Aux termes de l'article 7, ce budget pourvoit aux dépenses :

- 1° Du Gouvernement général ;
- 2° Des services généraux tels qu'ils sont déterminés par arrêtés du gouverneur général ;
- 3° Du service de la dette ;
- 4° De l'inspection mobile des colonies ;
- 5° Du service de la justice française ;
- 6° Des travaux publics d'intérêt général, dont la nomenclature est arrêtée chaque année par le gouverneur général en Conseil de Gouvernement et approuvée par le ministre des Colonies ;
- 7° Des frais de perception des recettes attribuées au budget général.

Le budget général est alimenté en recettes :

- 1° Par les recettes des services mis à sa charge ;
- 2° Par le produit des droits de toute nature, perçus

à l'entrée et à la sortie dans toute l'Afrique équatoriale française sur les marchandises et les navires, à l'exception des droits communaux ;

3° Par les produits miniers de toute nature ;

4° Par les recettes domaniales autres que les redevances provenant des actes de concession octroyés par les lieutenants-gouverneurs.

Le budget général peut recevoir des subventions de la métropole ou être appelé à verser des contributions à celle-ci. Le montant de ces subventions est fixé annuellement par la loi de finances. Le budget général peut également recevoir des contributions des budgets des diverses colonies du groupe ou, au contraire, leur attribuer des subventions. Le montant de ces allocations est fixé annuellement par le gouverneur général en Conseil de Gouvernement et arrêté définitivement par l'acte portant approbation des budgets.

Les opérations de recettes et de dépenses effectuées pour le compte de l'Afrique équatoriale française sur des fonds provenant d'emprunts que le Gouvernement général a été ou serait autorisé à conclure figureront à des budgets spéciaux de fonds d'emprunts annexés au budget général. Ces budgets spéciaux sont préparés, arrêtés et administrés dans les mêmes conditions que les autres budgets du Gouvernement général.

Le gouverneur général est ordonnateur du budget général et des budgets annexes. Il a la faculté de confier ce pouvoir par délégation spéciale au secré-

taire général du Gouvernement général. Il peut déléguer les crédits du budget général et des budgets annexes aux lieutenants-gouverneurs.

Quant aux budgets locaux, ils sont alimentés d'ordinaire par les recettes perçues sur les territoires de ces colonies à l'exception de celles attribuées au budget général (art. 11). Ils sont établis par les lieutenants-gouverneurs en Conseil d'administration, arrêtés par le gouverneur général en Conseil de Gouvernement, et approuvés par décrets rendus sur la proposition du ministre des Colonies.

Chaque lieutenant-gouverneur est, sous le contrôle du gouverneur général, ordonnateur du budget de la colonie qu'il administre.

En outre les recettes des dépenses afférentes au territoire militaire du Tchad constituent un budget spécial annexé au budget local de la colonie de l'Oubangui-Chari-Tchad. Il est établi et arrêté dans les mêmes conditions que celui-ci. Le commandant du territoire militaire du Tchad en est sous-ordonnateur sous l'autorité du lieutenant-gouverneur de l'Oubangui-Chari-Tchad. Le budget local de l'Oubangui-Chari-Tchad peut recevoir des contributions de ce budget ou lui attribuer des subventions.

Afin de pouvoir satisfaire à leurs nouvelles obligations tous ces budgets locaux reçoivent d'importantes subventions qui sont incorporées dans les recettes ordinaires des budgets bénéficiaires, et leur emploi ne donne lieu par suite à la présentation d'aucune justification spéciale.

Les comptes des budgets de l'Afrique équatoriale française sont arrêtés par le gouverneur général en Conseil de Gouvernement. Les dispositions du décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies sont applicables aux budgets de l'Afrique équatoriale française.

On voit sans peine les avantages de cette nouvelle méthode de procéder. Plus des 5/6 des dépenses du budget général seront désormais engagées, administrées et régularisées à Brazzaville même par l'ordonnateur du budget général, ce qui permettra à celui-ci de suivre jour par jour l'état des crédits et de proposer en temps utile les mesures que comporte la situation de l'exercice. Le sous-ordonnancement confié aux lieutenants-gouverneurs se trouve réduit dans la plus large mesure et par cela même se trouve diminuée dans une forte proportion la perte de temps que causent actuellement l'échange des correspondances et l'envoi des rapports entre ces sous-ordonnateurs et le bureau de Brazzaville.

Surtout, les lieutenants-gouverneurs, par l'incorporation dans leurs budgets locaux des dépenses afférentes aux divers services de leurs colonies, auront sur ceux-ci une action qu'ils étaient loin d'avoir précédemment. Leur autorité s'en trouvera affermie en même temps que leur initiative sera stimulée.

En un mot, la réforme consacre définitivement l'inauguration d'une politique de décentralisation dont nul n'a jamais contesté les avantages, ni même la nécessité et que déjà le rapport au président de

*

la République, précédant le décret de 1906, annonçait mais qui n'a jamais pu être pratiquée jusqu'ici en Afrique équatoriale parce que les lieutenants-gouverneurs n'avaient point à leur disposition complète les moyens qui doivent leur permettre de donner à leurs colonies un essor nouveau, un développement analogue à celui de nos possessions de l'Afrique occidentale française.

CHAPITRE IV

Examen des budgets de l'Afrique équatoriale française. — Les résultats financiers

Comme dans toute colonie à Gouvernement général, on rencontre ici la division des budgets en budget général et en budgets locaux.

Ces budgets, depuis 1910, ont été établis en tenant compte des dispositions nouvelles applicables à l'organisation budgétaire de l'Afrique équatoriale (1).

SECTION I

Le budget général.

Le décret du 18 mars 1910 a fixé le budget général pour cet exercice à 5.231.785 francs. D'après les indications fournies par le gouverneur général les prévisions de dépenses et de recettes qui y sont portées ne semblent pas devoir donner lieu à des mécomptes.

§ 1. — Dépenses.

On peut ramener à quelques groupes les dépenses auxquelles le budget général doit faire face.

1. Gouvernement général du Congo français, exercice 1910.

PREMIER GROUPE. — *Dettes exigibles : 665.785 fr. 21.*

Il ne faut citer que pour mémoire le contingent dû par l'Afrique équatoriale pour les dépenses militaires de la métropole. La prévision de 665.785 fr. 21 représente le montant de l'annuité 1910 de la première tranche de 15 millions sur l'emprunt de 21 millions.

DEUXIÈME GROUPE. — *Dépenses d'administration :
1.070.495 francs.*

Ce groupe embrasse plusieurs chapitres du budget :
Gouvernement général et secrétariat

général	151.000 fr.
Matériel du Gouvernement général . .	85.440 »
Services généraux	196.000 »
Imprimerie	48.000 »
Service de la justice	182.440 »
Service des postes et télégraphes. . .	407.615 »

TROISIÈME GROUPE. — *Services financiers :
404.800 francs.*

Service du Trésor	50.000 fr.
Personnel et matériel des douanes . .	354.800 »

QUATRIÈME GROUPE. — *Travaux : 126.000 francs.*

Il n'est pas besoin d'insister sur l'intérêt qu'il y aurait à pouvoir doter plus largement ce chapitre.

Néanmoins, rappelons que la colonie a exécuté en 1910 pour 4 millions et demi de travaux sur les fonds d'emprunt.

Ce groupe comprend :

Les travaux d'entretien 26.000 fr.

Les travaux neufs d'intérêt général . . 100.000 »

CINQUIÈME GROUPE. — *Subventions aux colonies :*

2.450.000 francs.

Ce chapitre est le plus important du budget, il indique éloquemment la fragilité des budgets locaux.

Le budget local du Gabon s'élève en 1910 à 1.800.774 francs, et il est prévu une subvention de 1.200.000 francs pour l'équilibrer.

Le budget local du Moyen-Congo s'élève à 1.840.000 francs et nécessite une subvention de 900.000 francs.

Le budget local de l'Oubangui-Chari-Tchad enfin s'équilibre à 1.591.350 francs et nécessite une subvention de 350.000 francs.

Au fur et à mesure que les colonies du groupe se développeront, les recettes dont elles peuvent disposer s'augmenteront et les subventions du budget général diminueront naturellement d'autant.

SIXIÈME GROUPE. — *Dépenses de diverses*

natures : 514.705 francs.

On peut réunir sous ce titre unique les autres dépenses :

Subventions à divers établissements publics ou d'intérêt public (Institut Pasteur, écoles de médecine coloniale, École coloniale, Office colonial, Sociétés de propagande coloniale) . . .	50.000 fr.
Frais de transports (personnel et matériel)	215.000 »
Indemnité au délégué de la colonie au Conseil supérieur	9.000 »
Dépenses diverses et imprévues . . .	240.705 »

Telles peuvent être présentées, sommairement groupées, les dépenses qui sont à la charge du budget général. Si on les compare au chiffre des dépenses donné pour 1905, on s'aperçoit immédiatement des progrès accomplis. Tandis qu'en 1905, les dépenses réparties en 11 chapitres figuraient au budget pour une somme de 1.340.000 francs, dans le budget de 1910 elles ont atteint 5.231.785 francs et ont comporté 19 chapitres.

§ 2. — Recettes.

Pour subvenir à ces dépenses d'ordre commun, le budget général perçoit différentes recettes qu'il est possible de ranger sous quatre chefs principaux :

Les contributions indirectes ;

Les recettes domaniales ;

Les produits divers ;

Les subventions.

A. — *Contributions indirectes.* — Les contribu-

tions indirectes forment l'élément principal de ces ressources. Elles comprennent : les droits de douane à l'importation et à l'exportation, les taxes de consommation, les droits de navigation, de statistique, etc...

a) *Droits de douane à l'importation et à l'exportation.* — Par application de la loi du 11 janvier 1892, la colonie a été divisée en deux catégories au point de vue douanier : le *Gabon* qui rentre dans les colonies assimilées et le *bassin conventionnel du Congo* qui fait partie des colonies non assimilées (1).

1° *Le Gabon.* — Les produits français entrent en franchise de douane. C'est le tarif métropolitain qui est appliqué. Les produits étrangers sont soumis au principe de l'assimilation douanière, mais avec des tempéraments possibles.

Les exemptions portent sur les animaux vivants, les viandes fraîches, les volailles, etc...

Les articles bénéficiant d'un tarif spécial sont : les viandes salées, les légumes, les vins, les vêtements, les armes et munitions, etc...

Divers droits d'importation ont été rendus applicables au Gabon par l'arrêté du 27 décembre 1909 (2). De même par un arrêté antérieur du 29 novembre

1. Le Gabon comprend « la zone maritime s'étendant au nord du parallèle situé par 2°30' de latitude sud, c'est-à-dire le littoral compris entre Setté-Cama et le Muni ». — Les territoires situés au sud du parallèle font partie du bassin conventionnel du Congo, et en ce qui les concerne la France est liée par le chapitre 1 de la Conférence de Berlin, modifié par l'Acte de Bruxelles et le protocole de Lisbonne.

2. *J. Off. de l'Afrique Équatoriale*, 15 janvier 1910.

1907 (1) le droit d'importation sur les spiritueux a été porté de 90 à 100 francs par hectolitre à 50 degrés centésimaux, soit 200 francs par hectolitre d'alcool pur.

En ce qui concerne les droits d'exportation, des arrêtés du 29 juin 1907 et du 29 janvier 1908 ont soumis à un droit de 10 % *ad valorem* l'ivoire et le caoutchouc, à un droit de 5 % *ad valorem* les arachides, les cafés, le copal, l'huile de palme, etc... Les droits sont perçus suivant des bases déterminées chaque semestre par les mercuriales (2).

2° *Bassin conventionnel*. — Les droits à percevoir à l'entrée et à la sortie ont été fixés par le protocole de Lisbonne du 8 avril 1892, modifié en 1902, 1907 et prorogé d'un commun accord par les puissances signataires (3).

Les droits d'importation sont fixés à 10 % *ad valorem* sur les produits importés sans distinction d'origine (4).

Les droits de sortie varient de 10 à 5 %. Ce sont des taxes purement fiscales.

3° *Territoire du Tchad*. — En outre, la déclaration additionnelle franco-anglaise du 21 mars 1899 a soumis les pays et protectorats du Tchad à un régime

1. *J. Off. Congo*, 30 novembre 1907.

2. *J. Off. Congo*, 27 juillet 1907, février 1908, 24 mars 1910.

3. La France, le Congo Belge, le Portugal.

4. Un arrêté du 3 décembre 1907 a soumis au régime du bassin conventionnelles marchandises pénétrant par la frontière du Cameroun dans les territoires situés au nord de la limite dudit bassin.

spécial. Les droits d'importation sont taxés à 6 % *ad valorem* sauf les armes, les munitions et le sel qui payent un droit de 10 %. A la sortie, l'ivoire et le caoutchouc payent 10 % *ad valorem* ; les arachides, l'huile de palme, etc... 5 %.

Les droits d'importation ont rapporté : en 1906, 1.363.786 francs ; en 1907, 1.328.439 francs ; en 1908, 871.459 francs : ce qui représente une moyenne de 1.187.894 francs.

Les résultats de 1909 seront supérieurs à ceux de 1908. Néanmoins il a paru prudent de ne prévoir pour 1910 qu'une recette de 1.110.000 francs. Les droits d'exportation ont rapporté en 1906, 1.167.713 fr. ; en 1907, 1.260.316 francs ; en 1908, 1.155.152 francs. Ce qui représente une moyenne de 1.194.394 francs. Pour 1910, la prévision est de 1.300.000 francs par suite de certains changements dans la contexture du budget général.

b) *Taxes de consommation.* — Ces taxes ne sont applicables que dans la région non comprise dans le bassin conventionnel du Congo. Ces droits frappent les spiritueux et boissons distillées de toute origine (200 francs par hectolitre d'alcool pur) ; la poudre de chasse, les armes, etc...

Les taxes de consommation ont rapporté : en 1906, 274.413 francs ; en 1907, 298.875 francs ; en 1908, 236.678 francs. Ce qui représente une moyenne de 269.989 francs. Dans ces conditions il a été prévu 250.000 francs pour 1910.

c) *Droits de navigation, droits sanitaires, etc...* —

Les droits de navigation comportent : les droits de francisation et les congés de mer (lois du 2 juillet 1836, 30 décembre 1878, 4 mai 1895). Les droits sanitaires, les droits d'ancrage, de phare et de balisage, de statistique, de plombage, de magasinage sont réglés par des arrêtés locaux (1891, 1892, 4 mai 1895, 15 février 1900).

Cette recette s'est élevée : en 1906 à 103.353 francs ; en 1907 à 131.121 francs ; en 1908 à 120.268 francs. Ce qui représente une moyenne triennale de 118.247 francs et semble justifier l'inscription de la prévision de 120.000 francs proposée.

B. — *Recettes domaniales.* — Ces recettes domaniales sont de diverses catégories.

a) *Redevances des sociétés concessionnaires.* — Les sociétés concessionnaires ont commencé en 1910 leur onzième année d'exploitation. Aux termes de leurs cahiers des charges elles devront acquitter en 1910 : 533.100 francs de redevances fixes. Cette recette a le caractère d'une créance exigible ; rien ne s'opposait donc à ce qu'une prévision de 533.100 francs fût inscrite au budget.

b) *Part dans les bénéfices des sociétés.* — De ce chef il a été versé au budget de 1906, 372.321 francs ; de 1907, 218.622 francs ; de 1908, 334.652 francs. Il y a lieu d'ajouter à ces chiffres une somme de 203.871 francs dont il a été fait recette aux « Exercices clos » et qui, si elle avait été versée à temps, aurait bénéficié au compte « part dans les bénéfices des sociétés concessionnaires ». La moyenne des recettes

procurées à ce titre pendant les trois derniers exercices s'élève donc à 376.489 francs. L'année 1909 ayant été satisfaisante pour les sociétés, on a évalué à 400.000 francs pour 1910 les recettes que la colonie retirera de la participation aux bénéfices.

c) *Redevances sur les produits récoltés en territoire non concédé.* — Depuis 1907 le caoutchouc récolté en territoire non concédé est astreint au paiement d'une taxe qui représente pour les récolteurs, les charges de la redevance fixe et de la participation aux bénéfices imposées aux concessionnaires. Une perception analogue a été créée sur l'ivoire récolté en territoire non concédé (arrêtés du 31 janvier et du 30 septembre 1909). La taxe de récolte sur le caoutchouc a procuré en 1908 : 39.218 francs. La taxe de production sur l'ivoire est évaluée à 15.000 fr. Les deux taxes réunies donneront environ 60.000 fr. pour 1910.

d) *Recettes minières.* — Les mines, qui ont donné 30.468 francs en 1907 et 62.700 francs en 1908, n'atteindront pas vraisemblablement ce dernier chiffre en 1909. Aussi ne sont-elles prévues que pour une somme de 40.000 francs au dernier budget.

e) Enfin des *recettes domaniales diverses* sont prévues pour 67.900 francs.

C. — *Produits divers.* — Sous cette rubrique on comprend : a) les *recettes de l'imprimerie* : 10.000 fr. ; b) les *recettes postales et télégraphiques*, qui pour la première fois figurent au budget général : 75.000 fr. ; c) les recettes d'exercices clos et les recettes diver-

ses et imprévues qui sont ici signalées « pour mémoire ».

D. — *Subventions.* — Depuis la fondation du Congo français, la colonie reçoit une subvention de la métropole. Le montant a souvent varié. Après avoir atteint 3 ou 4 millions en 1897 et 1898, cette subvention a été réduite en ces dernières années à 700.000 fr. en 1905, 665.000 francs en 1906, 600.000 francs en 1910. Il se peut que l'Afrique équatoriale doive réclamer encore l'aide de l'État, mais il n'est pas douteux que celui-ci sera d'autant mieux enclin à prêter son assistance qu'il saura plus nettement à quelle œuvre elle est destinée et de quels moyens nos représentants disposent dans la colonie pour en assurer l'exécution.

Il faut en outre signaler la subvention extraordinaire et à titre d'avance remboursable pour le service de l'emprunt. La loi du 21 juillet 1909, autorisant la colonie du Congo à contracter un emprunt de 24 millions et accordant la garantie de la métropole pour cet emprunt, stipule qu'en cas d'insuffisance de recettes du budget local, le budget métropolitain devra supporter la charge de l'emprunt. Cette dépense toutefois constituera une avance que la colonie devra rembourser à partir de la vingtième année, en y consacrant la moitié des excédents révélés par les comptes. Les 665.785 francs proposés représentent l'annuité d'amortissement à payer en 1910 pour une première tranche de 15 millions, dont la réalisation a été autorisée par décret du 16 septembre 1909.

SECTION II

Les budgets locaux.

On a vu plus haut (1) que la contexture nouvelle des budgets était basée sur le principe rationnel suivant : les dépenses de pure administration sont supportées par le budget local de la colonie dans laquelle elles sont effectuées. Par contre, ces budgets locaux sont alimentés principalement par les contributions directes et les subventions.

§ 1. — Dépenses incombant aux budgets locaux.

Les colonies du Gabon, du Moyen-Congo, de l'Oubangui-Chari et du Tchad doivent supporter respectivement les dépenses inscrites au tableau suivant :

(Voir Tableau page suivante)

1. Cf. page 179.

	Gabon	Moyen-Congo	Oubangui-Chari
	<i>francs</i>	<i>francs</i>	<i>francs</i>
Chap. 1. — Gouvernement.....	78.000	79.000	79.000
— 2. — Secrétariat général.....	83.000	63.000	51.345
— 3. — Matériel du Gouvernement et du secrétariat général.....	23.540	31.020	12.036
— 4. — Personnel des circonscriptions.....	497.000	563.000	360.000
— 5. — Matériel des circonscriptions.....	90.000	67.900	28.640
— 6. — Personnel de la garde régionale et de la prison.	290.000	330.417	206.109
— 7. — Matériel de la garde régionale et de la prison.	37.000	52.000	18.000
— 8. — Conservation de la propriété foncière, enregistrement, etc.....	38.000	20.600	6.260
— 9. — Service du Trésor.....	30.250	60.410	82.820
— 10. — Personnel du service de santé.....	76.899	92.000	65.232
— 11. — Matériel du service de santé.....	61.000	36.000	16.340
— 12. — Instruction publique...	22.000	15.020	12.720
— 13. — Personnel des travaux publics.....	76.180	38.000	28.000
— 14. — Matériel des travaux publics.....	122.400	110.850	74.850
— 15. — Agriculture.....	14.530	10.060	10.000
— 16. — Transports de personnel	155.000	160.000	120.000
— 17. — Transports de matériel.	12.000	40.000	13.000
— 18. — Dépenses diverses et imprévues.....	93.974	70.721	34.697
— 19. — Dépenses d'exerc. clos.	Mémoire	Mémoire	Mémoire
— 20. — Dépenses d'ordre.....	Mémoire	Mémoire	Mémoire
Total.....	1.800.774	1.840.000	1.219.950

Territoire du Tchad. — Ce budget local n'est qu'une annexe de celui de l'Oubangui-Chari.

Chapitres

1. — Contributions et dettes exigibles. . .	60.000 fr.
2. — Administration du territoire (personnel). . .	149.138 »
3. — <i>Id.</i> (matériel) . . .	3.160 »
4. — Personnel de la Garde régionale. . .	22.812 »
5. — Matériel de la Garde régionale . . .	7.970 »
6. — Service de perception	26.800 »
7. — Personnel du service de santé . . .	16.454 »
8. — Matériel du service de santé . . .	5.820 »
9. — Instruction publique.	2.000 »
10. — Travaux.	9.224 »
11. — Transports.	44.300 »
12. — Dépenses diverses et imprévues . . .	23.720 »
13. — Dépenses d'exercices clos	<i>mémoire</i>
14. — Dépenses d'ordre	<i>mémoire</i>
Total	371.400 fr.

Si les ressources du budget autonome du Gabon ont diminué de près d'un cinquième par suite de l'attribution au budget général de certaines recettes, ses charges se sont accrues dans des proportions considérables et passent de 485.000 francs en 1909 à 1.800.774 francs en 1910. D'autre part, il faut remarquer que le budget du Gabon assume désormais un certain nombre de dépenses qui incombait autrefois au budget général.

Ces dépenses concernent l'administration des Affaires indigènes, la Garde régionale, le Trésor, l'Instruction publique, les Travaux, la Navigation, l'Agriculture. Enfin, la contribution de 10.000 francs exigée auparavant du Gabon à titre de part contributive

dans les dépenses communes n'a pas été prévue en 1910, car l'équilibre de son budget n'est réalisé qu'au moyen d'une subvention élevée (1.200.000 fr.) du budget général. Ce crédit doit d'ailleurs être intégralement maintenu si on veut poursuivre au Gabon non le développement économique, mais en premier lieu l'occupation effective de la colonie.

Quant à l'Oubangui-Chari, son budget depuis 1907, par suite de l'organisation plus complète du territoire de la colonie, progresse rapidement. Grâce au contingent du territoire du Tchad et grâce aussi au peu de dépenses engagées jusqu'à ce jour, son budget s'est soldé par des excédents notables. Les dépenses d'autre part ont été réduites au strict minimum.

§ 2. — Ressources des budgets locaux.

Les budgets locaux sont alimentés par les contributions directes, les produits divers, les caisses de réserve et les subventions.

A. — *Contributions directes.* — Les principales contributions directes que l'on trouve en Afrique équatoriale sont : l'impôt de capitation, les patentes, les licences et l'impôt sur la propriété bâtie.

a) *L'impôt de capitation.* — On peut dire que l'impôt indigène a été institué au Congo par un arrêté du 11 février 1902 (1). Les principes posés par ce document sont demeurés en vigueur bien que des

1. *Rec. de lég. et jur. col.*, 1902, 1^{re} partie, p. 191.

remaniements multiples en aient modifié profondément les conditions d'application.

Dans toutes nos colonies cet impôt a été institué au fur et à mesure de la pacification ou de la prise de possession du pays et nous n'avons jamais rencontré du côté des indigènes congolais de sérieuses difficultés à sa perception. Certes, nombre d'indigènes ont pu tenter de s'y soustraire, c'était inévitable ; mais à l'heure actuelle, grâce à la modicité de son taux, l'impôt de capitation est accepté par nos sujets. Si nous devons être rassurés à ce point de vue, nous avons trouvé ailleurs des mécontents, des adversaires. Les difficultés provinrent des sociétés concessionnaires.

Dans les Instructions du 30 novembre 1900, on avait paru reconnaître que les sociétés concessionnaires seraient fondées à prétendre que *la perception en nature* de l'impôt constituerait une diminution des avantages qui leur ont été conférés en les privant au profit de la colonie d'une partie des richesses de la concession et qu'en tout cas il serait préférable de ne pas aller jusqu'à un conflit.

Or, par suite du manque de numéraire, l'impôt fut perçu en nature dans la presque totalité du pays. De plus « des chefs indigènes délégués par l'administrateur pour cette opération, n'hésitèrent pas à razzier les convois qui transportaient l'ivoire acheté par les concessionnaires et à commettre de véritables exactions » (1).

1, Lettre de l'Union congolaise au ministre, 13 mai 1910.

A l'occasion de ces faits des difficultés surgirent entre l'administration et les concessionnaires. Ceux-ci prétendaient que l'administration en accordant aux indigènes la faculté de se libérer de l'impôt par la fourniture des produits d'exportation « a organisé à son profit une concurrence contre le but principal des entreprises des sociétés qui est, comme cela est hors de doute, la récolte du caoutchouc et le commerce de l'ivoire.

« C'est de plus, ajoutaient-ils, une violation du droit de jouissance exclusive qui a été, nous ne dirons pas accordé, mais bien vendu aux concessionnaires, moyennant paiement d'une redevance et obligations diverses.

« On ne saurait prétendre que c'est sur leurs réserves que les indigènes récoltent le caoutchouc car aux termes du décret de concession, du cahier des charges et des instructions ministérielles, il ne doit pas leur être attribué de terrains où poussent les lianes à caoutchouc.

« Par conséquent, c'est bien sur les concessions que les indigènes, *sous la pression de l'administration*, vont récolter le caoutchouc qui leur est demandé. L'administration a donc organisé et protégé le pillage et le vol des concessions, ce qui amènera fatalement, à moins qu'on n'y avise promptement, la destruction des lianes à caoutchouc. »

En même temps, l'*Union congolaise française*, syndicat des concessionnaires du Congo, faisait entendre des protestations, et dans une lettre qu'il adres-

sait au ministre des Colonies, son président M. Watel signalait plusieurs desiderata.

A la suite de ces réclamations le commissaire général du Congo pria les administrateurs de ne pas spécifier d'une façon formelle dans les actes relatifs au paiement de l'impôt en nature, que les indigènes auront à s'acquitter par des livraisons d'ivoire, de caoutchouc ou de produits du sol : les indigènes devront s'acquitter en numéraire dans la mesure du possible (Circulaire du 18 février 1901). Cette obligation de payer l'impôt en numéraire avait un double avantage : elle contentait les concessionnaires et poussait les indigènes à travailler, c'était donc résoudre le problème de la main-d'œuvre.

Cependant la solution la plus satisfaisante n'était pas encore trouvée. Le 23 avril 1901 M. Guynet s'adressait au ministre des Colonies en vue d'envisager une solution qui ne pouvait que donner satisfaction à la fois aux intérêts des sociétés concessionnaires et à ceux de la colonie. « Il y a accord unanime sur ce point qu'il ne reste qu'un moyen de parer aux difficultés de la situation, c'est de demander à l'indigène les ressources que l'Européen n'est plus en état de fournir à l'heure actuelle et pour arriver à ce résultat de généraliser la perception de l'impôt en nature en stipulant que les produits ainsi perçus seraient rétrocédés, au prix habituel de rachat dans la région faiblement majoré, pour couvrir les frais de perception, aux sociétés concessionnaires sur le territoire desquelles ils auraient été recueillis. »

Le ministre donna des instructions en ce sens, pensant que de cette façon le Gouvernement local se procurerait à bref délai les ressources qui lui étaient nécessaires et donnerait aux sociétés concessionnaires un appui appréciable en amenant ainsi progressivement l'indigène à travailler.

Une étude nouvelle de la question conduisit à l'arrêt local du 13 mars 1902 qui déterminait la base et l'assiette de l'impôt indigène. L'impôt en principe était perçu en numéraire et recouvré sous la surveillance directe et immédiate des administrateurs.

Enfin, les doléances des sociétés concessionnaires, qui continuaient à se montrer défavorables à la perception de l'impôt de capitation, décidèrent M. Gentil en 1903 à établir un nouveau mode de perception de l'impôt de capitation : l'acquittement en numéraire.

Au cours des instructions qu'il a remises le 11 février 1906 à M. Gentil, le ministre des Colonies a insisté sur l'impôt de capitation qui « deviendra la principale ressource des budgets locaux » (1). Et de fait c'est sur cette taxe directe que repose l'équilibre budgétaire de l'Afrique équatoriale. Seulement l'application demande de la prudence pour ne pas mécontenter l'indigène.

Le rendement a considérablement augmenté. Alors qu'il atteignait à peine 90.000 francs en 1902, il dépassait 800.000 francs en 1906 et a été prévu en 1910 pour une somme de 2.051.000 francs.

1. *Rec. de lég. et de jur. col.*, 1906, I^{re} partie, p. 122 et 123.

La taxe personnelle des indigènes se répartit de la façon suivante : Gabon, 450.000 francs ; Moyen-Congo, 700.000 francs ; Oubangui-Chari, 566.000 ; Tchad, 335.000 francs.

La taxe la plus aisée à percevoir sera pendant longtemps encore l'impôt de capitation qui est l'impôt de droit commun en pays noir. Son prix d'ailleurs est peu élevé. « Si l'on estime à 10 millions d'habitants le chiffre de la population du Congo, la charge fiscale par tête d'habitant ressort environ à 0 fr. 50 et sa dette est de 2 francs. En Afrique occidentale française, la charge fiscale est de près de 3 francs et le chiffre de la dette atteint 15 francs. A Madagascar le chiffre fiscal atteint 8 francs environ et la dette dépasse 30 francs. Le sacrifice exigé du Congolais est donc des plus modestes et il est difficile de prétendre que l'acquittement d'une cote de 0 fr. 50 par an puisse constituer une lourde préoccupation et une entrave au progrès (1). »

Un arrêté du 29 septembre 1909 (2) a institué dans le Gouvernement général du Congo une taxe personnelle dite impôt de capitation.

Sont soumis à cette taxe tous les indigènes français ou étrangers résidant au Congo sous réserve de certaines exemptions :

- 1° Aux enfants, aux vieillards, et aux infirmes ;
- 2° Aux indigènes français ou étrangers jouissant du statut civil et politique métropolitain ;

1. Circulaire du 27 août 1909 (*J. Off. du Congo*, 1^{er} septembre 1909).

2. *J. Off. du Congo français*, 15 octobre 1909.

3° Aux membres de la Légion d'honneur et aux titulaires de la médaille militaire ;

4° Aux militaires indigènes de tout grade en activité de service ;

5° Aux indigènes régulièrement commissionnés au service de l'État ou de la colonie.

Le taux de l'impôt est fixé à 5 francs. La perception se fera en numéraire français.

Le gouverneur général fixe annuellement : a) les circonscriptions dans lesquelles le taux de l'impôt pourra être provisoirement fixé à un chiffre inférieur à 5 francs, sans pouvoir jamais descendre au-dessous de 1 franc ; b) les circonscriptions dans lesquelles, à titre exceptionnel, les perceptions pourront être faites en thalers dits Marie-Thérèse ou en produits (1). Dans ce dernier cas l'arrêté doit préciser la nature des produits, leur valeur et le prix auquel ils pourront être rétrocédés aux sociétés dans le cas où il s'agit de produits récoltés sur les territoires attribués à celles-ci (2).

Cet impôt figure dans les comptes de la colonie

1. Par arrêté du 5 février 1910, l'impôt des femmes a été fixé à 1 franc pour le Moyen-Congo, sauf pour Brazzaville où il est de 3 et 5 francs. Au Gabon il est de 2 et 3 francs pour les femmes, 3 francs pour les hommes. — L'arrêté du 7 octobre 1910 pour l'Oubangui Chari-Tchad réduit également à 3 francs le taux de l'impôt et décide que l'ivoire et le caoutchouc pourront être reçus là où la rareté du numéraire français ne permet pas d'opérer les perceptions en argent monnayé. Les animaux sont acceptés en 1911 à la place d'argent dans la Logone, la Batha et le Ouadaï

2. Arrêté du 29 juin 1909 (*J. Off. du Congo*, 1^{er} août 1909),

pour 20 % du total des recouvrements tandis qu'il fournit un peu plus de 50 % de ses recettes en Afrique occidentale française et 70 % à Madagascar. En 1909 l'impôt de capitation a produit 1 million et demi au Congo et 17 millions en Afrique occidentale. Sans faire preuve d'un optimisme exagéré, on peut espérer atteindre dans un avenir prochain les résultats déjà obtenus dans certaines colonies de l'Afrique occidentale française, c'est-à-dire cinq à six millions.

b) *Les licences* (arrêtés du 31 décembre 1907 et des 1^{er} avril et 24 septembre 1908) (1). — Le fait d'avoir une licence ne dispense aucunement de l'obligation de la patente dans les cas où celle-ci est obligatoire. Les licences sont classées et tarifées comme suit :

1 ^{re} classe	1.000 francs	Distillateurs de spiritueux.....	Sans distinction de colonie.
		Importateurs ou détenteurs de spirit. pour la vente; vendeurs de gros ou demi-gros, détaillants et débiteurs.	Gabon.
2 ^e classe (2)	300 francs	Id.	Brazzaville.
3 ^e classe	200 francs	Id.	Bangui.
4 ^e classe	50 francs	Id.	Autres localités du Moyen-Congo et de l'Oub.-Ch.-T.

1. *J. Off.*, 1^{er} mai et 15 octobre 1908.

2. Les licences de 2^e classe comportent des restrictions. Dans les bassins de l'Ogooué, du Muny, du Como et de N' Gounié, il est interdit de vendre des alcools de traite et autres spiritueux de consommation aux indigènes.

On prévoit que les licences rapporteront environ 35.000 francs en 1910. Elles ont été établies comme il suit : Gabon, 18.000 francs ; Moyen-Congo, 15.000 francs ; Oubangui-Chari, 2.200 francs ; Tchad, 300 francs.

c) *Les patentes* (arrêté des 31 décembre 1907 et 24 septembre 1908). — On distingue sept classes de patentables :

Première classe	800 fr.
Deuxième classe	450 »
Troisième classe	250 »
Quatrième classe	150 »
Cinquième classe	100 »
Sixième classe	50 »
Septième classe.	5 »

En outre certaines patentes sont spéciales au Tchad et aux entreprises de transport par eau.

Il a été prévu pour l'exercice 1910, 113.274 francs de patentes : Gabon, 51.274 francs ; Moyen-Congo, 45.000 ; Oubangui-Chari, 17.000 ; Tchad, 300 francs.

d) *L'impôt sur la propriété bâtie*. — Cet impôt fournira 37.000 francs environ, dont 20.000 proviendront du Gabon et 15.000 du Moyen-Congo.

B. — *Produits divers*. — Sous ce titre il faut comprendre : les droits sur les mandats-poste, les produits de l'enregistrement et du timbre, les amendes, les droits de place et de stationnement, les permis de port d'armes, les droits sur les engagements des travailleurs, le produit de la glacière, les droits de

colportage dans l'Oubangui-Chari-Tchad et les recettes diverses et non classées.

Ces produits divers atteignent au Gabon 61.500 fr., au Moyen-Congo 59.287 francs, dans l'Oubangui-Chari, 14.900 francs ; au Tchad, 35.800 francs.

C. — *Caisses de réserve et subventions.* — Nous ne citerons les caisses de réserve que « pour mémoire » car elles sont vides.

Quant aux subventions accordées par le budget général aux colonies du groupe, on a cru bon de les maintenir pour permettre l'occupation méthodique des territoires. C'est ainsi que la subvention de 1.200.000 francs accordée au Gabon représente la somme indispensable pour couvrir les excédents de dépenses sur les recettes ordinaires. De même, 900.000 francs ont été prévus pour le Moyen-Congo et 350.000 francs pour l'Oubangui-Chari qui reçoit en outre une subvention de 50.000 francs des territoires du Tchad.

Telles sont les ressources que présente à l'heure actuelle notre immense empire équatorial. Elles sont déjà considérables ; mais nous ne doutons pas qu'elles puissent se développer encore par l'occupation méthodique qui vient d'être entreprise de la colonie. Alors les administrateurs ne se trouveront plus en face du dilemme : « créer des ressources au pays pour l'organiser ; l'organiser pour y trouver des ressources ». Ils auront en mains un pays généreusement doté par la nature et tout permet de croire que nous assiste-

rons à une sorte d'heureuse rivalité entre l'Afrique occidentale et l'Afrique équatoriale, toutes deux françaises.

SECTION III

Les résultats financiers.

Les chiffres qui précèdent ne sont pas suffisants pour faire connaître la situation réelle de l'Afrique équatoriale : ils ne donnent que des prévisions, c'est-à-dire une évaluation approximative. Il est donc nécessaire de consulter les comptes administratifs si l'on veut obtenir des renseignements exacts sur un exercice clos. Malheureusement ces comptes définitifs, en raison de l'éloignement des territoires et du manque de voies de communication, parviennent toujours avec beaucoup de retard au Département. Pour ce motif nous ne pourrions examiner ici que les comptes relatifs à l'année 1908, dernier budget paru.

Budget général.

RECETTES	Exercice 1908	Prévisions pour 1910
	<i>francs</i>	<i>francs</i>
1. — Subvention métropolitaine.....	600.000 »	600.000 »
2. — Contribution des colonies (Gabon : 10.000; Moyen-Congo : 100.000 ; Oubangui-Chari-Tchad : 165.000).	275.000 »	665.784 21
3. — Contributions indirectes.....	2.900.000 »	2.720.000 »
4. — Produits divers.....	10.000 »	185.000 »
5. — Recettes domaniales.. ..	875.000 »	1.061.000 »
Total.....	4.660.000 »	5.231.785 21

DÉPENSES	Compte définitif 1908	Prévisions 1910
	<i>francs</i>	<i>francs</i>
1. — Contributions et dettes exigibles.	322,922 62	665,785 21
2. — Dépenses d'administrat. générale	264,000 »	432,440 »
3. — Subventions.....	37,000 »	2,500,000 »
4. — Commissariat spécial.....	124,000 »	»
5. — Services communs.....	746,900 90	810,415 »
6. — Dépenses d'administr. indigène..	1,882,761 10	»
7. — Service du Trésor.....	105,600 »	50,000 »
8. — Instruction publique.....	31,260 »	»
9. — Service judiciaire.....	190,000 »	182,440 »
10. — Travaux publics.....	332,212 »	126,000 »
11. — Frais de voyages et de transports.	434,000 »	215,000 »
12. — Dépenses diverses et imprévues.	191,343 38	249,705 »
Total.....	4,660,000 »	5,231,785 21

Budgets locaux

RECETTES de l'exercice 1908	Gabon	Moyen- Congo	Oubangui- Chari	Tchad
	<i>francs</i>	<i>francs</i>	<i>francs</i>	<i>francs</i>
1. — Contrib. dir. Impôt locatif.	22,000 »	12,000 »	3,000 »	P. M.
Patentes.....	42,500 »	24,000 »	10,000 »	3,000 »
Licences.....	22,000 »	4,000 »	2,500 »	P. M.
2. — Divers prod. et revenus..	124,900 »	85,000 »	10,000 »	33,485 »
3. — Percept. indi- gènes (1)...	200,000 »	394,000 »	335,000 »(2)	300,000 »
4. — Colportage...	»	»	»	20,000 »
5. — Subvent. et contingents.	»	»	130,000 »	»
Total.....	411,400 »	519,000 »	490,500 »	356,485 »

1. Taxe personnelle.

2. Y compris les 70.000 francs versés par les Sultans du Haut-Ou-
bangui à la place de l'impôt.

DÉPENSES	Gabon	Moyen-Congo	Oubangui-Chari	Tchad
	<i>francs</i>	<i>francs</i>	<i>francs</i>	<i>francs</i>
1. — Contribut. et dettes exigibles.	10.000 »	100.000 »	65.000 »	237.000 »
2. — Gouvernement.	72.405 »	60.530 33	58.491 02	30.232 97
3. — Secrétariat général.....	62.866 »	52.155 33	48.799 20	11.675 50
4. — Enregistr. Curatelle.....	10.942 »	10.930 »	1.500 »	»
5. — Service de santé	94.814 46	92.000 »	54.465 76	8.993 »
6. — Service du port.	14.812 »	»	»	»
7. — Police et prisons.....	55.556 50	68.000 60	24.406 80	5.930 »
8. — Imprimerie....	25.448 »	27.118 »	14.120 »	»
9. — Frais de voyages et de transp.	12.500 »	39.000 »	52.600 »	16.000 »
10. — Service de l'élevage.....	»	»	»	3.630 20
11. — Agriculture....	»	»	»	2.722 »
12. — Dépenses diverses.....	52.056 04	69.206 34	142.315 »	31.570 06
13. — Dépenses imprévues.....				
Total.....	411.400 »	519.000 »	488.100 »	356.485 »

L'examen de la situation financière ne dénote pas une prospérité remarquable. Le budget de l'exercice 1908 a été préparé en tenant rigoureusement compte d'une moins-value très sensible des recettes.

Le budget général a été arrêté à la somme de 4.660.000 francs au lieu de 5.019.000 francs en 1907.

Par contre les budgets locaux vont en augmentant. Ainsi le budget local du Gabon a été porté de 383.000 francs en 1907 à 411.400 francs en 1908 ; celui du Moyen-Congo de 508.000 à 519.000 francs ; celui de l'Oubangui-Chari de 302.525 à 488.100 francs.

En 1909 les recettes ne paraissent pas devoir atteindre les prévisions à cause de la crise de l'année

précédente. On appréhende un déficit de 60 0.000 fr. Les différents budgets ont été prévus comme il suit pour 1909 :

Budget général : 4.773.800 francs.

Budgets locaux : Gabon : 485.800 francs. — Moyen-Congo : 667.270 fr. — Oubangui-Chari : 530.993 fr. — Tchad : 409.575 fr.

La situation est d'autant plus délicate pour cet exercice qu'il faut faire face à un reliquat de 400.000 fr. provenant de dépenses de 1908, sans compter que les prévisions de recettes ne seront pas atteintes. D'où un déficit probable de plus de 1 million.

Enfin nous avons vu que pour 1910 les budgets tiennent compte des remaniements opérés dans la colonie. Un décret du 18 mars 1910 a fixé ces budgets aux chiffres suivants :

Budget général : 5.231.785 fr. 21.

Budget annexe des fonds d'emprunt : en recettes, 13.573.561 francs ; en dépenses, 4.553.004 francs.

Budgets du Gabon : 1.800.774 francs.

Moyen-Congo : 1.840.000 francs.

Oubangui-Chari : 1.219.950 fr. 44.

Tchad : 371.400 francs.

Quant à la caisse de réserve, elle est vide pour le moment. L'Afrique équatoriale se trouve donc dans une situation grave. Espérons que cette situation sera passagère et qu'elle cessera avec le développement de ses ressources.

Pour compléter cette liste des organismes financiers de la colonie, il faudrait mentionner les budgets

des communes de Brazzaville et de Libreville qui ont été instituées à compter du 1^{er} janvier 1910, en exécution du décret du 12 août 1909. Mais ces budgets ne sont pas encore arrêtés définitivement et il est à présumer d'ailleurs que leur montant ne dépassera pas 100.000 à 150.000 francs pour chacun d'eux.

CHAPITRE V

Le crédit de l'Afrique équatoriale française Les emprunts

D'après l'étude des diverses ressources de l'Afrique équatoriale française, on peut se rendre compte du développement croissant de cette colonie, des richesses qu'elle renferme.

Pour mettre en valeur un tel territoire, il aurait fallu doter le Congo d'un outillage économique complet et lui procurer les capitaux nécessaires, comme on l'a fait pour nos autres colonies. Depuis longtemps déjà, un emprunt s'imposait au Congo, comme il s'était imposé ailleurs. Ainsi, l'Afrique occidentale a contracté deux emprunts considérables : l'un de 65 millions en 1903, l'autre de 100 millions en 1907. Madagascar, de son côté, a le bénéfice de trois emprunts : le premier de 30 millions en 1897, le second de 60 millions en 1900 et le troisième de 15 millions en 1903. Par là on a donné à ces colonies le moyen de tirer parti de leurs richesses et on les a dotées d'un outillage économique leur permettant de se développer. Pendant ce temps, qu'a-t-on fait pour l'Afrique équatoriale ?

a) *Emprunt de 1900.* — Par décret du 30 mars 1900,

fut contracté un emprunt de « 2 millions » dont le montant était inscrit au budget de la colonie parmi les dépenses obligatoires. Le produit des droits perçus à l'importation et à l'exportation au Congo était affecté par privilège et jusqu'à due concurrence au paiement des annuités correspondant à l'emprunt et cela pendant vingt-cinq ans. Cet emprunt devait permettre l'achat de trois chaloupes « garde-côtes », le balisage de la baie du Gabon, la construction d'un lazaret à Brazzaville et d'un bâtiment annexe à l'hôpital de Libreville, l'achèvement des lignes télégraphiques de Loango à Brazzaville et à Libreville et de Libreville à N'Djolé, la création de quatre postes stratégiques aux environs de Libreville, l'établissement d'une piste le long de la ligne télégraphique de Libreville à N'Djolé, l'amélioration de la route des caravanes entre Loango et Brazzaville, l'établissement de deux bacs, l'adduction d'eau à Brazzaville.

Cet emprunt ne saurait être rappelé que pour mémoire à côté des importantes émissions citées plus haut.

b) *Emprunt de 1909* (1). — La Commission instituée en 1905, à la suite de la mission de Brazza, sous la présidence de M. Lanessan, déclara que la situation économique du Congo exigeait un effort financier assez puissant pour donner à notre colonie équatoriale l'outillage indispensable à son développement et pro-

1. Cf. Rapport sur le budget colonial, exercice 1909. — Loi du 12 juillet 1909. — *Rec. de lég. et jur. col.*, 1909, I^{re} partie, p. 611.

posa un emprunt de 75 millions. M. Gentil reprit l'idée d'un emprunt qui fut abaissé à 54 puis à 29 millions. Naturellement la colonie souffrit de ces délais et de ces réductions. M. le gouverneur général Merlin a senti qu'il y avait là une question de vie ou de mort pour la colonie dont il gère les intérêts et a demandé au ministre des fonds extraordinaires. Pour une fois ne pouvait-on pas rompre avec la politique de réserve pratiquée jusque-là ? M. Gérald, rapporteur pour l'emprunt de 1909, donne des chiffres qui mettent très bien en relief la différence de traitement entre l'Afrique équatoriale et les autres colonies.

« Durant ces treize dernières années, de 1895 à 1908, la métropole a dépensé :

« 1° Pour l'Afrique occidentale : 212.813.100 francs, se décomposant en :

Dépenses civiles . . . 18.158.316 francs

Dépenses militaires . . 194.654.784 »

« 2° Pour Madagascar : 302.746.816 francs, se décomposant en :

Dépenses civiles . . . 12.405.204 francs

Dépenses militaires . . 290.241.612 »

et dans ce dernier chiffre ne sont pas compris les frais de la campagne de 1895.

« 3° Pour le Congo : 44.237.290 francs, se décomposant en :

Dépenses civiles 23.434.335 fr.

Dépenses militaires 20.902.955 »

« Si on compare les chiffres de ces dernières années, l'inégalité des efforts financiers consentis au Congo français apparaît plus nettement encore.

« Tandis qu'en 1905 l'Afrique occidentale française occasionne une dépense de 14 344.305 francs et Madagascar de 17.408.598 francs, le Congo coûte seulement 2.073.088 francs.

« En 1906, alors que la métropole dépense pour l'Afrique occidentale française 15.922.995 francs et pour Madagascar 21.219.591 francs, le Congo lui coûte 3.227.136 francs.

« En 1907 le même chiffre est maintenu pour le Congo, alors que l'Afrique occidentale française exige encore une dépense de 15.367.482 francs, et Madagascar de 19.393.090 francs. »

A plaider incessamment la cause de l'Afrique équatoriale auprès des Conseils du Gouvernement, auprès du Parlement, dans le monde colonial et des affaires, M. Merlin soutenu par des organes coloniaux a eu la satisfaction de voir un courant favorable se dessiner nettement et de faire accueillir le principe d'un programme d'activité politique et d'effort financier. Le Parlement s'est décidé à accorder l'emprunt modeste de 21 millions par la loi du 12 juillet 1909 (1). Ce n'est en somme qu'une première mise de fonds, « un capital de premier établissement », suivant l'expression de M. Messimy.

1. La Chambre a repoussé l'amendement de M. Allemane qui voulait restreindre l'emprunt à 1 million exclusivement affecté aux hôpitaux et aux formations sanitaires. Cf. *Journal Officiel*, 30 mars 1909.

Quelques jours après, le 21 juillet, le décret autorisant la réalisation immédiate d'une première tranche de 15 millions a été signé. L'émission a eu lieu le 20 novembre 1909 dans d'excellentes conditions au cours de 452 fr. 50, alors que les emprunts de l'Afrique occidentale et de Madagascar correspondants étaient cotés au cours de 456 francs environ.

La loi d'emprunt comporte trois chapitres de dépenses extraordinaires.

La première partie du programme afférent à l'emprunt comprend les travaux ; la seconde : les études ; la troisième : les opérations de trésorerie.

I. — TRAVAUX

A. — *Lignes télégraphiques.* — Six millions sont consacrés aux lignes télégraphiques, en raison de leur importance. Au point de vue administratif, elles sont de première nécessité pour assurer la sécurité intérieure et extérieure, pour mettre en relations les différents pouvoirs. Au point de vue commercial, elles sont exigées par le développement des transactions.

Cette somme de 6 millions doit être divisée en deux parts de 3 millions chacune.

a) *Construction de 5.100 kilomètres de lignes aériennes.* — Ces lignes se décomposent ainsi :

1° Trois lignes destinées à mettre en communication Brazzaville avec le Chari :

Brazzaville-Liranga	600 km.
Liranga-Bangui	600 »
Bangui-Fort Lamy	1.200 »

2° Deux lignes relieront la Sanga à la capitale :

Loukoléla-Carnot	800 km.
Carnot-Bangui	800 »

3° Deux autres lignes seront favorables aux régions traversées :

N'Djolé-Loukoléla	800 km.
Olembé-Ouessou	700 »

b) *Communication avec l'Europe.* — Les trois autres millions sont consacrés à établir une communication avec l'Europe et à compléter les voies terrestres.

Câble de Libreville à Loango . 900 km.

Ainsi l'Afrique équatoriale est en relation avec la France par la ligne Brazzaville-Loango-Libreville-Cotonou.

B.— *Voies de communication.* — Ces travaux sont prévus pour une somme de 4.500.000 francs. Ce sont :

1° La création d'une route de Fort

Sibut à Fort Crampel (180 km.) 3.150.000 fr.

2° L'établissement de pistes. . . 1.000.000 »

3° L'achat de matériel de transport 350.000 »

On concevra l'importance de ces travaux lorsqu'on saura que pour les transports entre le Haut-Chari et le Tchad on était obligé d'utiliser la rivière Tomi de Fort de Possel à Krébedjé et de ce point à Fort

Crampel une piste indigène. Les transports ainsi effectués exigeaient 72.000 jours de portage répartis presque exclusivement sur huit à neuf mois de l'année.

C. — *Installation et outillage d'occupation.* — La somme affectée à ces installations est prévue pour 4.500.000 francs. Notre colonie manque de postes. M. le gouverneur général Merlin estime que l'action d'un poste ne peut s'étendre dans la zone forestière qui constitue la majeure partie du territoire, au delà d'un rayon de 50 kilomètres, il faudrait, à son avis, 250 postes en Afrique équatoriale. Aux 97 actuels on pourrait ajouter 70 autres, ce qui, à raison de 40.000 francs par poste, entraînerait une dépense de 2.800.000 francs.

On a également prévu : 200.000 francs pour des achats de chaloupes ou de vedettes à vapeur ; 1 million pour des formations sanitaires et 500.000 francs pour des écoles. Notons qu'à l'exemple de ce qui se passe en Afrique occidentale, l'enseignement devra être donné dans un sens professionnel.

II. — ETUDES (1)

Des missions d'études seront constituées pour les points suivants :

A. — *Télégraphie sans fil.* . . . 200.000 fr.

1. Les grandes lignes de ce programme sont précisées dans le détail par l'exposé des motifs qui accompagne le projet de loi.

B. — *Reconnaissance et aménagement*

des cours d'eau 3.000.000 »

C. — *Étude des voies ferrées* . . . 1.300.000 »

III. — OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE

Remboursement de l'emprunt

de 1900. 1.426.438 fr. 24

IV. — A valoir 73.561 fr. 76

Total général. . . . 21.000.000 fr. »

La garantie de l'État a été demandée sous la forme suivante : l'annuité nécessaire pour le service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt sera inscrite parmi les dépenses obligatoires de la colonie et le paiement en sera garanti par le Gouvernement de la République française.

Si besoin est, il sera pourvu à ce paiement pendant dix ans au moyen d'une subvention extraordinaire de l'État au gouverneur général de l'Afrique équatoriale, dont le montant sera fixé par les lois annuelles de finances, après examen de la situation financière de la colonie et des ressources qu'elle sera susceptible d'affecter au paiement de l'annuité venant à échéance. A partir de la onzième année, les versements faits au titre de la garantie constitueront des avances remboursables non productives d'intérêt. La moitié des excédents de recettes des exercices ultérieurs seront obligatoirement affectés à leur remboursement.

Par cet emprunt, destiné à l'occupation plus complète du pays, l'Afrique équatoriale va s'éveiller à un monde nouveau ; elle pourra connaître enfin des jours meilleurs. Il ne sera plus vrai de l'appeler l'enfant de la douleur (Schmerzeskind) et la métropole ne pourra plus elle-même être comparée à une mère marâtre qui, ayant pour le dernier de ses rejetons « ignoré le douloureux travail de l'enfantement, lui a toujours jusqu'à ces derniers temps refusé les sacrifices nécessaires pour faciliter ses premiers pas » (1).

« Les 21 millions demandés par le Congo, écrit M. le sénateur Pédebidou, permettront dans un délai très rapproché l'aménagement, la pénétration du pays, son occupation méthodique ; ils faciliteront la cohésion entre les divers points de son territoire et rendront plus aisés, moins onéreux les ravitaillements destinés aux lointaines régions du Tchad ; ils assureront enfin les études nécessaires et définitives sur lesquelles s'élaborera le grand programme de travaux publics dont l'exécution incombe aux emprunts de l'avenir et qui mettra le Congo français en possession de ports bien aménagés et de chemins de fer judicieusement construits.

« Ainsi la métropole et l'administration locale apporteront plus de bien-être, plus de sécurité, plus d'ordre matériel et moral dans des pays dont les populations sont restées trop longtemps dans un état

1. Messimy, liv. cit., p. 321.

de barbarie que la France doit s'attacher à faire disparaître partout où flotte son pavillon (1). »

Appendice. — SERVICES FINANCIERS.

Les services financiers ont été réglementés par application des dispositions du décret du 20 novembre 1882, sur le régime financier des colonies et par divers décrets qui ont institué l'organisation actuelle.

En dehors des douanes et de l'enregistrement, le service le plus important est celui de la Trésorerie réorganisé par le décret du 11 février 1906. Aux termes de l'article 12, le service du Trésor est assuré :

1° Par un trésorier payeur à Brazzaville pour le Moyen-Congo ;

2° Par deux trésoriers particuliers à Libreville pour le Gabon, à Bangui pour l'Oubangui-Chari-Tchad (2).

3° Par un préposé du Trésor résidant à Fort Lamy et représentant le service du Trésor dans le territoire militaire du Tchad.

Le trésorier payeur à Brazzaville et les trésoriers particuliers à Libreville et à Bangui effectuent directement, chacun en ce qui le concerne, les opérations des services financiers métropolitains, y compris celui des articles d'argent. Ils sont préposés de la Caisse des dépôts et consignations et chargés des

1. Une première tranche de 15 millions a été réalisée par décret du 16 septembre 1909. Elle servira à occuper une grande colonie dont certaines régions sont encore inconnues.

2. Décret du 11 décembre 1906 (*J. Off.*, 20 déc. 1906).

opérations de la Caisse des invalides de la marine.

Le trésorier payeur du Moyen-Congo effectue ou centralise les opérations tant en recettes qu'en dépenses du budget général et du budget local du Moyen-Congo. Il est justiciable de la Cour des comptes.

Les trésoriers particuliers sont chargés respectivement d'effectuer directement ou de centraliser les opérations des budgets locaux du Gabon et de l'Oubangui-Chari-Tchad. A cet égard, ils ont une gestion personnelle. Ils sont justiciables de la Cour des comptes tant en ce qui concerne les opérations des services métropolitains que celles des budgets locaux. Ils effectuent, pour le compte du trésorier payeur du Moyen-Congo, les opérations concernant le budget général. Le préposé du Trésor à Fort Lamy exécute les services financiers dans l'étendue du territoire militaire du Tchad pour le compte et sous la responsabilité du trésorier particulier de l'Oubangui-Chari-Tchad (1).

*
* *

De cette organisation financière n'est-on pas en droit d'attendre les plus heureux résultats pour l'Afrique équatoriale française ? Le budget général et les budgets locaux sont établis suivant la nouvelle formule, la métropole elle-même a compris qu'elle devait réparer sa parcimonie habituelle à l'égard de

1. Dans diverses circonscriptions administratives fonctionnent en outre des agences spéciales à encaisse maxima de 20.000 francs.

notre grande colonie du Centre africain. L'emprunt de 21 millions a été voté ; une tranchée de 15 millions vient d'être réalisée.

Malgré tout, suivant la recommandation de Nachtigal, il faut être patient, car on ne doit pas oublier que l'année 1910 peut être considérée comme la première où le Gouvernement général se met effectivement à l'œuvre. La colonisation est une tâche de longue haleine ; ce serait folie que d'attendre des résultats immédiats. Souvenons-nous donc de cette parole d'un homme d'esprit à son entourage trop pessimiste et trop pressé : Les colonies ne sont pas à comparer aux jeunes ménages ; elles n'ont d'enfants qu'après leur cinquantaine ; ceux qui assistent au mariage ne sont pas témoins du baptême. Ils n'ont connu que les années de stérilité, d'où viennent leur mélancolie et leur amertume.

TROISIÈME PARTIE

LE CONGO BELGE

Il ne saurait être question ici de comparer les institutions du Congo belge et celles de l'Afrique équatoriale française. Un tel rapprochement est impossible à faire pour diverses raisons, entre autres pour les fâcheux résultats auxquels il aboutirait.

Plus simplement, nous exposerons l'organisation de notre voisine en Afrique centrale d'abord sous la haute direction de son fondateur Léopold II, ensuite dans sa constitution actuelle de véritable colonie belge.

CHAPITRE I

L'Union personnelle. — Le régime léopoldien.

Au lendemain de la Conférence africaine de Berlin Léopold II fut autorisé par les Chambres belges à devenir souverain du nouvel *État indépendant*, dont les limites étaient encore vagues et incertaines. Une dizaine d'années devaient du reste se passer avant que l'on pût procéder à l'organisation et à la mise en va-

leur de l'immense territoire congolais, quatre-vingts fois plus étendu que la Belgique.

« Les traités faits avec les indigènes se bornaient à la rive nord du Congo, de Banana à Vivi, aux deux rives du fleuve, de Vivi au Stanley-Pool, aux stations du Haut, telles que Bolobo, l'Équateur, Ikoko ou les Falls, et aux établissements de l'expédition Wissmann, dans le Kasai (1). »

Plus tard, ces possessions s'augmentèrent de l'Ouellé et l'Oubangui, et en 1891-1893 du Katanga, qui devait être le plus riche morceau de la colonie.

Pendant ces premières années Léopold assumait « la tâche onéreuse de faire régner la liberté commerciale et de mettre fin au commerce des esclaves dans toute l'étendue des territoires soumis à son gouvernement » (2).

Ce régime de liberté ne devait pas être de longue durée. Les guerres contre les Arabes, la politique nilotique, la reconnaissance et l'occupation du pays mirent l'État indépendant dans une situation financière difficile. Léopold II avec une ténacité admirable continua son œuvre et combla les déficits, mais pour se procurer des ressources il ne craignit pas de pratiquer une politique économique qui entachera toujours sa mémoire et que l'on a désignée sous le nom de *régime léopoldien*.

En même temps le territoire était partagé entre

1. E. Vandervelde. *La Belgique et le Congo*, 1911, p. 23.

2. Vandervelde, *ibid.*

des sociétés à responsabilité limitée, *autorisées à acquérir toute concession et à exercer tous droits d'administration politique en dérivant* (1), encore que dans l'administration du Congo léopoldien rien n'ait fait contrepoids à l'autorité personnelle du souverain.

Dans cette colonie, sans métropole, sans impôts, l'organisation administrative n'existe pas. Elle est concentrée dans la rue Bréderode. En quelques pages magistrales M. Cattier a décrit cette organisation gouvernementale du Congo sous Léopold II (2). Il montre tous les rouages administratifs mis en mouvement par l'unique volonté d'un monarque absolu gouvernant de Bruxelles, sans avoir jamais mis les pieds en Afrique ; une hiérarchie de fonctionnaires se bornant à transmettre les ordres venant d'en haut, avec l'obéissance passive qu'impose la discipline militaire ; des agents subalternes recrutés au hasard et mal payés, une force publique trop nombreuse et vivant de rapines ; « bref, une occupation par droit de conquêtes appliquant aux indigènes une législation calquée sur les lois belges, par des jurisconsultes qui ne connaissaient pas le Congo, et des ordonnances gouvernementales qui ne tenaient compte de leurs institutions et de leurs coutumes que pour les exploiter plus efficacement » (3).

Au point de vue financier, les années antérieures

1. Telle la *Société générale africaine*, constituée à Bruxelles en 1897.

2. *Etude sur la situation de l'État Indépendant du Congo*.

3. Vandervelde, liv. cit., p. 220.

aux décrets de 1891-1892 sont caractérisées par des sacrifices et des mises de fonds aventurées. C'est l'époque où la Belgique fait au Congo une avance de 25 millions, mais reçoit en échange le droit d'annexer l'État indépendant, soit à la mort de Léopold, soit même de son vivant, à l'expiration d'un terme de dix années (Convention du 3 juillet 1890) (1). C'est également l'époque où, sous prétexte « de prendre toutes les mesures utiles ou nécessaires pour assurer la mise en exploitation du domaine privé », des décrets successifs établirent des redevances domaniales, des prestations obligatoires à fournir par les localités ou les chefs indigènes. L'administration crut pouvoir puiser dans ces décrets le droit d'exiger des prestations en travail et de déléguer ce droit aux sociétés concessionnaires, sans que l'on fixât d'une manière quelconque les moyens de contrainte à employer pour leur recouvrement (2).

Avec ce régime arbitraire et sous l'empire de mesures souvent contraires à la dignité royale, la politique économique de Léopold II ne tarda pas à donner les résultats financiers en vue desquels elle avait été adoptée. Bientôt s'ouvrit la période des larges bénéfices.

« Aussi en 1900, quand expira le délai de dix ans fixé par la convention belgo-congolaise du 3 juillet 1890 et que le moment prévu pour la reprise du

1. Wauters. *L'État indépendant du Congo*, p. 93.

2. Van den Heuvel, *Le Correspondant*, 1910, p. 25 : Léopold II.

Congo arriva, le roi ne poussa pas dans ce sens et sembla même user de toute l'influence dont il disposait sur ses ministres pour retarder cette solution. Il voulut même revenir en arrière et se soustraire aux droits que l'État belge avait acquis sur l'État indépendant, proposa un nouveau régime dans lequel la date de l'annexion n'était plus fixée et le remboursement des sommes prêtées au Congo ainsi que la « débiteion » des intérêts sur ces sommes étaient suspendus (1). »

La majorité conservatrice des Chambres n'accepta pas le projet du Gouvernement et vota la loi du 10 août 1901 qui n'accordait plus à la Belgique que « la faculté » de reprendre le Congo. Au surplus le contrôle sur les finances de sa future colonie lui échappait. Toute licence était donnée quant aux emprunts à l'État indépendant. Léopold II sut profiter de la permission.

Aussitôt la loi promulguée, il contracta un emprunt de 50 millions et déclara constituer en fondation les biens faisant partie du domaine de la Couronne du Congo.

Si l'on consulte les documents parlementaires, on peut se faire une idée bien nette de l'accroissement de la dette congolaise.

On voit, dit M. Vandervelde, que de 1887 à 1901 la dette publique du Congo ne s'était élevée qu'au chiffre modeste de 14.222.000 francs, plus, il est vrai,

1. *Bulletin de l'Afrique française*, janvier 1910, p. 38.

les 31 millions de francs d'avances faites par la Belgique.

De 1901 à 1908, au contraire, le roi-souverain emprunte, coup sur coup, près de 100 millions dont 30 sont prêtés par lui, en 1906, à la fondation de la Couronne.

Cette augmentation anormale de la dette congolaise devait nécessairement inquiéter ceux qui songeaient aux charges financières qui retomberaient, en cas de reprise sur la Belgique (1).

En même temps les abus qui se produisaient au Congo démontraient les inconvénients et les dangers du régime de « l'union personnelle ». L'annexion devenait inévitable. L'absolutisme royal devait prendre fin.

L'énergie du Parlement britannique, les abus dénoncés par la commission d'enquête, les accroissements demesurés de la dette congolaise aboutirent à la confusion du régime léopoldien. Les Chambres belges votèrent la reprise immédiate le 20 août 1908.

« Malgré tout, cependant, le roi lutte encore. Impuissant à se mettre au-dessus des lois, il s'efforce de les tourner. De hauts magistrats, de hauts fonctionnaires consentent à l'aider. Le Gouvernement ne voit rien ou ne veut rien voir. Il crée de nouvelles fondations. Il s'épuise en efforts désespérés pour que ses projets ne disparaissent pas avec lui. Il bâtit, il fait des plans, il rêve encore des entreprises nouvelles,

1. Vandervelde, liv. cit., p. 125.

lorsque brusquement, la mort vient le surprendre, dans un coin de son palais démeublé, au milieu des ruines de son système, au moment même où dans un acte solennel, le ministre des Colonies venait d'annoncer que, pour les indigènes du Congo, l'ère des réformes allait s'ouvrir. »

CHAPITRE II

Exposé sommaire de l'organisation administrative et financière du Congo Belge.

Lors de l'inauguration du musée de Tervueren en 1910 le roi Albert I^{er} eut l'occasion de définir la politique coloniale telle que, selon lui, elle s'imposait aux Belges dorénavant : une mission colonisatrice ne peut être qu'une mission de haute civilisation. Le roi a rappelé l'engagement pris de réaliser des réformes « pour étendre à tout le Congo un régime digne de la Belgique ». Plusieurs décrets réorganisant l'administration et les finances ont déjà paru, d'autres sont en préparation. Nous allons les examiner brièvement.

§ 1. — Organisation Administrative (1).

Le Gouvernement du Congo, depuis la reprise, est soumis à un double contrôle : celui du Parlement

1. Loi du 18 octobre 1908 sur le Gouvernement du Congo Belge, par Halot.

et celui du Conseil colonial, dont la majorité des membres est nommée par le roi. D'autre part, un décret du 10 mai 1910 sur les chefferies indigènes consacre une amélioration sensible dans le respect des institutions et des coutumes indigènes. Enfin des arrêtés royaux ont constitué de nouvelles circonscriptions administratives correspondant aux divers groupes ethnographiques.

A. — *Administration Centrale.* — Un arrêté royal du 25 janvier 1910 a modifié la composition et les attributions des services généraux du Ministère des Colonies. Ces changements, déterminés par la création d'une nouvelle direction générale (Agriculture), ont été inspirés par le désir de décentraliser autant que possible les services du Département, car la bureaucratie paperassière qui caractérisait l'administration de l'État indépendant s'est maintenue et même aggravée. M. Franck, député d'Anvers, a critiqué de la façon la plus vive le luxe des fonctionnaires de tout ordre qui composent, à Bruxelles, l'administration supérieure du Congo. « Le fonctionnarisme est beaucoup plus dangereux pour la colonie que la maladie du sommeil pour les colonisateurs (1). »

Si cette centralisation se comprenait au moment de la constitution de la colonie, il ne saurait plus en être de même aujourd'hui. C'est une erreur de centraliser à Bruxelles. Pourquoi ne déplace-t-on pas le centre de gravité de l'administration coloniale

1. *Annales parlementaires.* Chambre des représentants, 1909-1910, p. 459.

que l'on transporterait à Boma? Il suffirait d'envoyer au Congo un gouverneur général disposant de pouvoirs suffisants, tout en restant soumis au contrôle du Gouvernement métropolitain.

Cette décentralisation pourrait s'étendre au Congo même. Si l'on réserve le Katanga pour un Gouvernement distinct, il serait possible de remanier les districts actuels en augmentant les attributions des commissaires de district. « Peut-être même pourrait-on les réunir en Conseils de Gouvernement annuels, pour la préparation du budget, qui serait discuté et voté à Bruxelles, mais préparé à Boma, comme le budget du Congo français, de l'Afrique équatoriale française est préparé à Brazzaville (1). »

B. — *Administration locale.* — Les services administratifs en Afrique ont été modifiés par la création du vice-gouvernement du Katanga, pays administré antérieurement par un Comité spécial. Le développement pris par cette région et son éloignement du siège du Gouvernement local nécessitaient cette mesure. Un arrêté du 22 mars 1910 a réglé l'organisation du vice-gouvernement et déterminé les pouvoirs attribués au vice-gouverneur général (2).

1. Vandervelde, liv. cit., p. 224.

2. Depuis le 1^{er} septembre 1910 ce district est placé sous l'autorité d'un vice-gouverneur général, assisté d'un commissaire général, d'un secrétaire général, de directeurs, d'un conservateur des titres fonciers et d'un commandant des troupes, tous nommés et révoqués par le roi. Sauf en matière législative, les ordonnances du gouverneur général de la colonie ne sont applicables au Katanga que moyennant une disposition le mentionnant en termes exprès.

Un autre arrêté royal du 7 mars 1910 a déterminé les circonscriptions administratives du Congo Belge. Le territoire est divisé en douze districts. Leurs noms et ceux de leurs chefs-lieux sont les suivants :

- I. — Bas-Congo, Boma ;
- II. — Moyen-Congo, Léopoldville .
- III. — Lac Léopold II, Inongo ;
- IV. — Équateur, Coquilhatville ;
- V. — Les Bangala, Nouvelle-Anvers ;
- VI. — Ubangi, Libenge ;
- VII. — Uele, Niangara ;
- VIII. — Aruwimi, Basoko ;
- IX. — Stanleyville ;
- X. — Katanga, Kambove ;
- XI. — Kasaï, Lusambo ;
- XII. — Kwango, Popo Kabaka (1).

Cet arrêté détermine aussi les bases de l'administration territoriale et subdivise le pays en districts, zones, secteurs et postes administrés par des fonctionnaires européens. Le rayon d'action d'un poste s'étend sur un certain nombre de chefferies indigènes.

C. — *Les chefferies indigènes* (2). — Le nombre de chefs investis est de 1.737. Les investitures ont été faites conformément au décret du 3 juin 1906.

1. Le nombre de postes et établissements du Gouvernement occupés par des Européens s'élève actuellement à 314. Des dispositions ont été prises pour l'occupation plus complète des territoires du Kasaï, du Katanga, du Kwango, du Bas-Congo et de la Mongala.

2. Chambre des représentants, 1910-1911. Annexe au n° 5, p. 16.

Le décret du 2 mai 1910 a remanié la législation sur les chefferies. Voici les principales modifications introduites dans le régime légal des chefferies :

1° Les chefferies peuvent être divisées en sous-chefferies conformément à la coutume ;

2° La chefferie dépend du poste déterminé par le commissaire de district ;

3° L'indigène qui a des raisons plausibles pour émigrer ou pour s'absenter, même pendant un long terme, reçoit un passeport délivré par le chef de poste. Si celui-ci juge qu'il y a lieu de refuser le passeport, il soumet la demande de l'indigène au commissaire de district, en lui indiquant les raisons pour lesquelles il est d'avis de ne pas accorder le passeport. Le commissaire de district statue ;

4° Des appointements sont accordés aux chefs. Ils deviennent ainsi fonctionnaires du Gouvernement. Le taux de leurs appointements est fixé par le gouverneur général, en tenant compte de l'importance et des ressources de la chefferie ;

5° Les chefs et les sous-chefs indigènes sont autorisés à infliger à leurs administrés la peine corporelle du fouet. Le maximum du nombre de coups de fouet ne peut dépasser douze. La peine du fouet ne peut être appliquée aux vieillards, infirmes, femmes ou enfants. Cette peine ne peut être infligée que pour autant que la coutume indigène en consacre l'usage ;

6° Dans le domaine politique et administratif, le rôle du chef acquiert plus d'importance, notamment

pour ce qui concerne l'hygiène, la police de son territoire, l'entretien des chemins, l'organisation des marchés indigènes, etc...

Moyennant rémunération des travailleurs, les chefs et sous-chefs sont tenus d'aménager et d'entretenir des chemins vicinaux, des gîtes d'étapes, de construire au chef-lieu de leur circonscription une école et une habitation à l'usage des Européens de passage. Nul ne peut être contraint de coopérer plus de deux jours ou seize heures par mois à ces travaux.

Le Gouvernement a confiance dans les résultats de la nouvelle législation sur les chefferies. Son action tendra à rétablir, dans la mesure possible, l'autorité de la coutume et à remettre le pouvoir aux familles qui l'ont exercé traditionnellement.

D. — *Justice*. — Un décret du 1^{er} juillet 1910 a déterminé le ressort des sept tribunaux de première instance, lequel est fixé d'après les limites actuelles des circonscriptions administratives.

Le siège du second tribunal d'appel est fixé à Élisabethville. Son ressort comprend provisoirement le district du Katanga, en attendant que la compétence territoriale de cette cour de justice s'étende à des régions voisines.

Le nombre actuel des tribunaux territoriaux est de neuf ; d'autres seront prochainement créés dans les districts de Stanleyville, de l'Uele et du Katanga.

Ces juridictions européennes ne peuvent s'occuper utilement des multiples affaires indigènes. Il a été indispensable de reconnaître aux autorités indigènes

un pouvoir de juridiction sur leurs gens. Le décret de réorganisation des chefferies indigènes donne ce pouvoir, en matière civile et commerciale, aux chefs reconnus ou investis. Il leur attribue aussi le droit de réprimer les petites infractions en appliquant les peines prévues par la coutume.

Notons enfin qu'un décret d'organisation judiciaire est actuellement à l'étude. Son but sera d'assurer la prompte solution des affaires judiciaires.

§ 2. — Situation financière.

A. — *Résultats du budget de l'exercice 1909.* — Bien qu'il ne soit pas possible encore de présenter une situation définitive de l'exercice 1909, les faits connus à ce jour permettent néanmoins de fixer comme ci-après les résultats probables de cet exercice (1) :

a) *Service ordinaire.* — Les recettes ordinaires de l'exercice de 1909, effectuées au 31 décembre de ladite année s'élèvent à 31.874.180 fr. 06

A la même époque, il restait à recouvrer comme produits de l'exercice 1909 environ 2.700.000 fr. »

On peut donc évaluer les recettes de l'exercice 1909 à 34.570.000 fr. »

Les dépenses ordinaires du même exercice liquidées et ordon-

1. Chambre des représentants, 1910-1911, annexe au n° 5, p. 59.

nancées au 31 décembre 1909 atteignent 26.654.147 fr. 05

Il restait à liquider, à la même époque, au profit des créanciers de la colonie, environ 7.820.000 fr. »

Les dépenses ordinaires peuvent donc être évaluées à un total de . 34.470.000 fr. »

Soit un excédent probable des recettes sur les dépenses de. . . 100.000 fr. »

b) *Service extraordinaire.* — Les dépenses liquidées et ordonnancées au 31 décembre 1909 à charge des différents crédits du service extraordinaire s'élevaient à 3.656.417 fr. 23

A la même date il restait à liquider au profit des créanciers de la colonie environ 5.240.000 fr. »

Soit un total probable de . . . 8.900.000 fr. »

Au 31 décembre 1909 la colonie possédait au Congo, en mer et en consignation à Anvers, des produits réalisables pour une valeur excédant 12 millions de francs.

Le budget de 1909 évaluait les voies et moyens de cet exercice à 36.094.036 fr. »

Les résultats probables donnent comme total des résultats du dit exercice 34.570.000 fr. »

Soit une différence approximative de 1.500.000 fr. »

B. — *Le budget de 1911.* — Le changement de politique économique, l'extension des services publics,

l'application du nouveau statut des fonctionnaires, l'organisation du Katanga, sans parler du compte de premier établissement de la colonie nécessitent comme il était à prévoir, une augmentation de dépenses.

Elles sont évaluées pour les dépenses ordinaires de 1911 à 47.104.785 fr. »

Soit une augmentation sur 1910

de 6.616.970 fr. »

Le service administratif d'Afrique, la force publique, la marine, l'hygiène et les travaux publics absorbent 20.691.735 francs. Le service d'Europe réclame 8.757.318 francs, dont 6.615.405 francs pour le service de la Caisse d'épargne, des intérêts des emprunts et des capitaux garantis. Le projet de budget ne prévoit plus de crédits pour assurances, le Gouvernement de la colonie ayant décidé de renoncer aux contrats d'assurances conclus par l'État indépendant du Congo. Il a été constaté, en effet, que les primes payées pendant une période d'une dizaine d'années ont atteint un montant très supérieur à celui des dommages couverts.

Les dépenses extraordinaires pour 1911 s'élèvent à 11.907.943 fr. 21. Ces dépenses se classent en deux catégories :

La première comprend les dépenses obligatoires qui figurent au traité de cession de l'État indépendant du Congo à la Belgique, à savoir : les soldes restant à appeler des souscriptions de l'État indépendant du Congo au capital de diverses sociétés,

les annuités diverses énumérées à l'annexe C du susdit traité, 3 millions formant la troisième annuité du fonds de 50 millions créé par l'acte additionnel au traité de cession.

La seconde comprend les dépenses publiques d'ordre économique : 2.321.700 francs sont destinés aux travaux publics, 2.054.120 francs à la création de centres agricoles, 1.247.873 francs à des missions scientifiques et de prospections minières et 600.000 francs à encourager l'immigration. Ces dépenses extraordinaires seront couvertes au moyen d'un emprunt.

Le total des dépenses atteint donc la somme de 59.012.728 francs.

Par contre, les recettes constituant le budget des voies et moyens sont estimées à 40.501.700 francs. La vente des produits du domaine figure pour 10.361.000 francs au lieu de 14.127.500 francs ; le principal de ces produits, à savoir : le caoutchouc, a été porté pour une somme de 10.010.000 francs, inférieure de 3.887.000 francs à celle de 1910. La réduction eût été beaucoup plus considérable, en raison de la diminution du rendement, si celle-ci n'était pas partiellement compensée par l'élévation des prix du caoutchouc. Le produit des douanes est évalué à 7.069.000 francs. Le troisième chapitre des recettes est celui des impositions directes et personnelles. On estime qu'il produira environ 4 millions, c'est-à-dire 2 millions de plus qu'en 1910. Cette majoration sera due au système de la perception de l'impôt en argent (décret du 2 mai 1910). Les ventes d'ivoire repré-

sentent dans le projet une somme de 3.033.000 francs, l'exploitation des mines 3.060.000 francs, et le produit du portefeuille 3.162.000 francs.

Le déficit résultant de la différence entre les recettes et les dépenses ordinaires s'élève à 6.603.083 fr. Il sera couvert au moyen de bons du Trésor, les prêts étant consentis à des conditions moins onéreuses que ne l'aurait été une émission d'obligations de la dette publique (1), et l'emprunt proprement dit étant réservé aux dépenses extraordinaires.

C. — *Régime fiscal.* — On ne pourrait clôturer cet aperçu sans signaler brièvement les principales mesures prises au cours de l'année 1910. Elles ont profondément modifié le régime économique et fiscal de la colonie et auront une répercussion importante sur la situation financière dans l'avenir.

En premier lieu il faut indiquer un décret du 22 mars 1910 qui abroge la législation antérieure concernant la patente des agents de commerce et linguistes de négoce. Ce décret étend l'obligation de se munir d'une patente pour pouvoir trafiquer, « à toute personne qui n'occupe pas dans la colonie un établissement pour lequel elle acquitte l'impôt personnel ». Il prévoit certaines exceptions en faveur des employés de l'établissement qui sert de première base au prélèvement de l'impôt personnel et des trafiquants congolais de race indigène, sauf ceux qui

1. Art. 14 de la loi du 18 octobre 1903 sur le Gouvernement du Congo Belge.

font le commerce avec des personnes ou pour compte de personnes établies à l'étranger et n'acquittant pas dans la colonie l'impôt personnel ou le droit de patente (1). Le but de ce décret est non seulement de protéger le commerçant établi, soumis aux impositions personnelles contre la concurrence des marchands ambulants, mais aussi et surtout d'encourager et de favoriser l'établissement à demeure des trafiquants nomades. L'expérience prouve, en effet, que sous le couvert du colportage se cachent trop souvent des trafics peu recommandables.

En second lieu le décret du 2 mai 1910 relatif à l'impôt indigène se rattache à la réorganisation économique consacrée par le décret du 22 mars 1910 relatif à la récolte des produits végétaux dans les terres domaniales (2).

Le nouveau système d'impôt, appliqué dorénavant aux indigènes et qui s'introduira progressivement à mesure que disparaîtra l'exploitation en régie suivant les étapes prévues au décret du 22 mars, repose sur les principes suivants :

1° Est soumis à l'impôt tout indigène de sexe masculin et valide qui n'acquitte pas d'impôt personnel. Donc : exemption des femmes et des indigènes qui paient déjà l'impôt personnel sur l'une des trois bases établies par le décret du 17 mars 1910 : superficie

1. Le coût de la patente est de 500 francs si le commerce comprend la vente ou l'achat du caoutchouc, du copal ou de l'ivoire ; il est de 200 francs dans les autres cas.

2. *Bulletin officiel du Congo belge*, 1910, p. 433.

des bâtiments ; emploi d'ouvriers ; bateaux et embarcations.

2° L'impôt indigène est double : principal et supplémentaire. L'impôt principal est dû par tous les contribuables indistinctement. L'impôt supplémentaire frappe un des signes les plus apparents de la richesse. Il est dû par les contribuables en raison du nombre de femmes qu'ils possèdent. Ceux qui n'en possèdent qu'une en sont exempts. Son taux est fixé à 2 francs par femme, et son total ne peut dépasser 60 francs par contribuable.

3° Le taux de l'impôt principal est fixé chaque année, pour chaque région, par le gouverneur général, dans les limites de 5 à 12 francs par contribuable et en tenant compte des ressources et du degré de développement des populations. Le gouverneur général et les agents délégués par lui ont le droit d'accorder, même en dehors des limites prévues, des exemptions temporaires.

4° L'impôt est perçu par des agents de la colonie, spécialement commissionnés par le gouverneur général, en qualité de collecteurs d'impôts. Sous certaines garanties, ils peuvent déléguer la perception aux seuls chefs et sous-chefs indigènes.

5° L'impôt est payable exclusivement en argent. Le nouveau régime d'impôt doit être établi, dans les différentes parties de la colonie, au fur et à mesure de l'ouverture du domaine au commerce libre. Dans celles où il ne fonctionne pas encore, les impôts existants doivent être réduits d'un tiers. Par

l'ordonnance du 31 mai, le gouverneur a fixé le taux de l'impôt dans les diverses régions où la liberté économique est établie cette année ; il varie de 2 fr. 50 à 6 francs. Le maximum ne doit être réclamé que là où la diffusion du numéraire parmi la population s'est opérée depuis plusieurs années.

∴

On s'est demandé si la situation du Congo belge s'était améliorée depuis la reprise. L'affirmation ne paraît pas douteuse, bien que cette amélioration ne soit pas générale. Du reste, comme le dit M. Vanderelde, les réformes ne sont que décrétées, leur application commence à peine. Pendant quelques années encore les indigènes des provinces centrales resteront soumis au travail forcé, à la corvée des vivres et du caoutchouc.

Dans ces conditions, la campagne réformiste ne doit pas être considérée comme close ; il faut qu'on la continue pour faire œuvre de civilisation positive et aider les indigènes à évoluer vers des formes plus hautes d'organisation politique et sociale.

Alors, le Congo sera transformé en un empire heureux et pacifique sous l'égide des idées humanitaires dont la Belgique aura à cœur de se faire le champion en Afrique.

Vu : le Président de la thèse

LESEUR

Vu : le Doyen,
CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie

LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- J. ANGEL. — *La formation de la colonie du Congo français*, 1902.
- Annales de la Marine et des Colonies*, 1816-1843.
- Annuaire officiels de la colonie du Congo*, 1906-1907.
- Archives du Bureau de l'Afrique au Ministère des Colonies*, 1880 à 1890.
- Archives coloniales : Correspondance générale de la côte occidentale d'Afrique*, 1588-1809.
- BONNASSIEUX. — *Les grandes Compagnies de Commerce*, 1892.
- Budget du Congo Belge*, 1910.
- Budget général du Congo français*, 1908-1910.
- Bulletin du Comité de l'Afrique française*, de 1891 à 1911.
- Bulletin officiel du Congo Belge*, 1909-1910.
- Bulletin officiel administratif du Gabon*, 1849-1879.
- CATTIER. — *Étude sur la situation de l'État indépendant*.
- R. DE CAIX. — *Fachoda, la France et l'Angleterre*.
- Commission des comptoirs et du Commerce d'Afrique*, 1851.
- DARCY. — *La Conquête de l'Afrique*, 1900.
- DESPAGNET. — *Droit international public*, 1893.
- DISLÈRE. — *Législation coloniale*, 1907.
- DUBOIS ET TERRIER. — *Un siècle d'expansion coloniale*, 1900.
- Documents parlementaires, Chambre des Représentants*, 1908-1909-1910 (Belgique).
- DUFRESNE DE FRANCHEVILLE. — *Histoire de la Compagnie des Indes*, 1740.
- G. FRANÇOIS. — *Le budget local des colonies*, 1908.
- FRANÇOIS ET ROUGET. — *Manuel de législation coloniale*, 1909.

- A. GIRAULT. — *Principes de législation coloniale*, 1907.
GUILLEMOT. — *Le Congo français*, 1900.
HALOT. — *Loi sur le Gouvernement du Congo belge*, 1909.
Journal officiel de l'Afrique équatoriale française, 1910.
Journal officiel du Congo français et dépendances, 1903-1909.
Journal officiel du Gabon depuis 1887.
Journal officiel du Moyen-Congo.
Journal officiel de l'Oubangui-Chari-Tchad.
La Quinzaine Coloniale, 1897-1911.
H. LORIN. — *La France puissance coloniale*, 1908.
MESSIMY. — *Notre œuvre coloniale*, 1910.
M. PETIT. — *Les Colonies françaises*, t. 2, 1902.
Notices coloniales de l'Exposition de 1889.
Nouvelles Annales des voyages, 1856-1863.
Questions diplomatiques et coloniales.
RATOIN. — *Le Congo français*, 1892.
Recueil de législation et de jurisprudence coloniales, 1898-1911.
Revue algérienne et coloniale, 1859-1861.
Revue coloniale, 1843-1858 ; 1875-1911.
Revue maritime et coloniale, 1863-1875.
ROUGET. — *L'expansion coloniale au Congo français*, 1906.
SALOMON. — *L'occupation des territoires sans maître*, 1899.
VANDERVELDE. — *La Belgique et le Congo*, 1911.
WAUTERS. — *L'État indépendant du Congo*.
— *Historique du Congo Belge*, 1910.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
AVANT-PROPOS	5

INTRODUCTION HISTORIQUE.

Première période : de 1840 à 1885. — La Conférence de Berlin. — Deuxième période : de 1885 à nos jours	9
--	---

PREMIÈRE PARTIE

Formation du Gouvernement Général de l'Afrique Équatoriale Française.

CHAPITRE PREMIER. — <i>L'action de la France dans le golfe de Guinée sous l'Ancien Régime. — Les Compa- gnies de commerce</i>	19
---	----

CHAPITRE II. — <i>L'organisation de nos premiers Établis- sements (1840-1886). — Les Comptoirs. . .</i>	34
Création des Établissements de la Côte d'Or et du Gabon, 1851.	34
Création des Établissements français du golfe de Guinée, 1881-1883	49

CHAPITRE III. — <i>La Colonie du Congo Français de 1886 à 1900</i>	58
§ 1. — Réorganisation de 1886 au point de vue admi- nistratif et financier	58

§ 2. — Réunion du Congo au Gabon (11 décembre 1888). Le Congo Français (1891).	63
§ 3. — Gouvernement de l'Oubangui	65
Les réformes de 1897.	67
CHAPITRE IV. — <i>Organisation de la Colonie sur la base fédérative.</i>	
§ 1. — Le projet Guynet. La création du territoire militaire du Tchad.	73
§ 2. — Le décret du 5 juillet 1902 : Réorganisation du Chari	80
§ 3. — Autonomie administrative et financière du Gabon et du Moyen-Congo.	83
§ 4. — Le commissariat général du Congo Français et dépendances (1906)	89

DEUXIÈME PARTIE

L'organisation administrative et judiciaire.

L'évolution financière.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Organisation politique et administrative.</i>	99
I. — Organisation politique.	99
II. — Organisation administrative	100
Section I. — La réorganisation apportée par les décrets du 15 janvier 1910	100
§ 1. — Changement d'appellation du Gouvernement général	102
§ 2. — Modifications dans la détermination des colonies du groupe.	105
Section II. — Organisation actuelle du Gouvernement général de l'Afrique équatoriale française.	109
§ 1. — Divisions politiques	109
§ 2. — Le Gouverneur général : a) pouvoirs politiques. — b) Pouvoirs en matière fiscale. — c) Autres pouvoirs	109

§ 3. — Conseil de Gouvernement et conseils d'administration : a) Conseil du Gouvernement : attributions du Conseil de Gouvernement; Commission permanente du Conseil de Gouvernement; b) Conseils d'administration : Attributions du Conseil d'administration; c) Conseils du contentieux administratif. — Secrétariats généraux.	116
§ 4. — Administration régionale.	125
A. — Personnel : attribution et rôle des administrateurs.	125
B. — Organisation de la colonie.	130
C. — Organisation des territoires : a) la colonie du Gabon; — b) la colonie du Moyen-Congo; — c) la colonie de l'Oubangui-Chari-Tchad . . .	131
CHAPITRE II. — <i>Organisation judiciaire</i>	138
Section I. — La justice française.	139
§ 1. — Organisation : Cour d'appel, Cour criminelle. Justices de paix à compétence étendue, Juges de paix ordinaires.	139
§ 2. — Compétence des tribunaux français.	144
§ 3. — Procédure : A. — Régions dotées de tribunaux. — B. — Régions sans tribunaux, Audiences foraines, Recours en cassation	145
Section II. — Organisation de la justice indigène.	149
§ 1. — Organisation des tribunaux indigènes	149
§ 2. — Compétence de ces tribunaux.	150
§ 3. — La Chambre d'homologation	152
§ 4. — Exécution des jugements	154
Section III. — Dispositions générales	155
CHAPITRE III. — <i>L'organisation financière.</i>	158
§ 1. — La création du budget général.	158
§ 2. — Le compte spécial de colonisation	166
§ 3. — Décentralisation financière apportée par le décret du 15 janvier 1910	170

CHAPITRE IV. — <i>Examen des budgets de l'Afrique équatoriale française. — Les résultats financiers</i> . . .	185
Section I. — Le budget général.	185
§ 1. — Dépenses.	185
§ 2. — Recettes : A. Contributions indirectes. — B. Recettes domaniales. — C. Produits divers. — D. Subventions	188
Section II. — Les budgets locaux.	195
§ 1. — Dépenses incombant aux budgets locaux . .	195
§ 2. — Ressources des budgets locaux : A. Contributions directes. — B. Produits divers. — C. Caisse de réserve et subventions.	198
Section III. — Les résultats financiers.	203
CHAPITRE V. — <i>Le crédit de l'Afrique équatoriale française. — Les emprunts</i>	213
a) Emprunt de 1900.	213
b) Emprunt de 1909 : I. Travaux. — II. Etudes. — III. Opérations de Trésorerie	214
Services financiers.	222

TROISIÈME PARTIE

Le Congo Belge.

CHAPITRE I. — <i>L'Union personnelle. Le régime Léopoldien.</i>	225
CHAPITRE II. — <i>Exposé sommaire de l'organisation administrative et financière du Congo Belge</i> . . .	231
§ 1. — Organisation administrative	231
§ 2. — Situation financière	237
BIBLIOGRAPHIE	245

